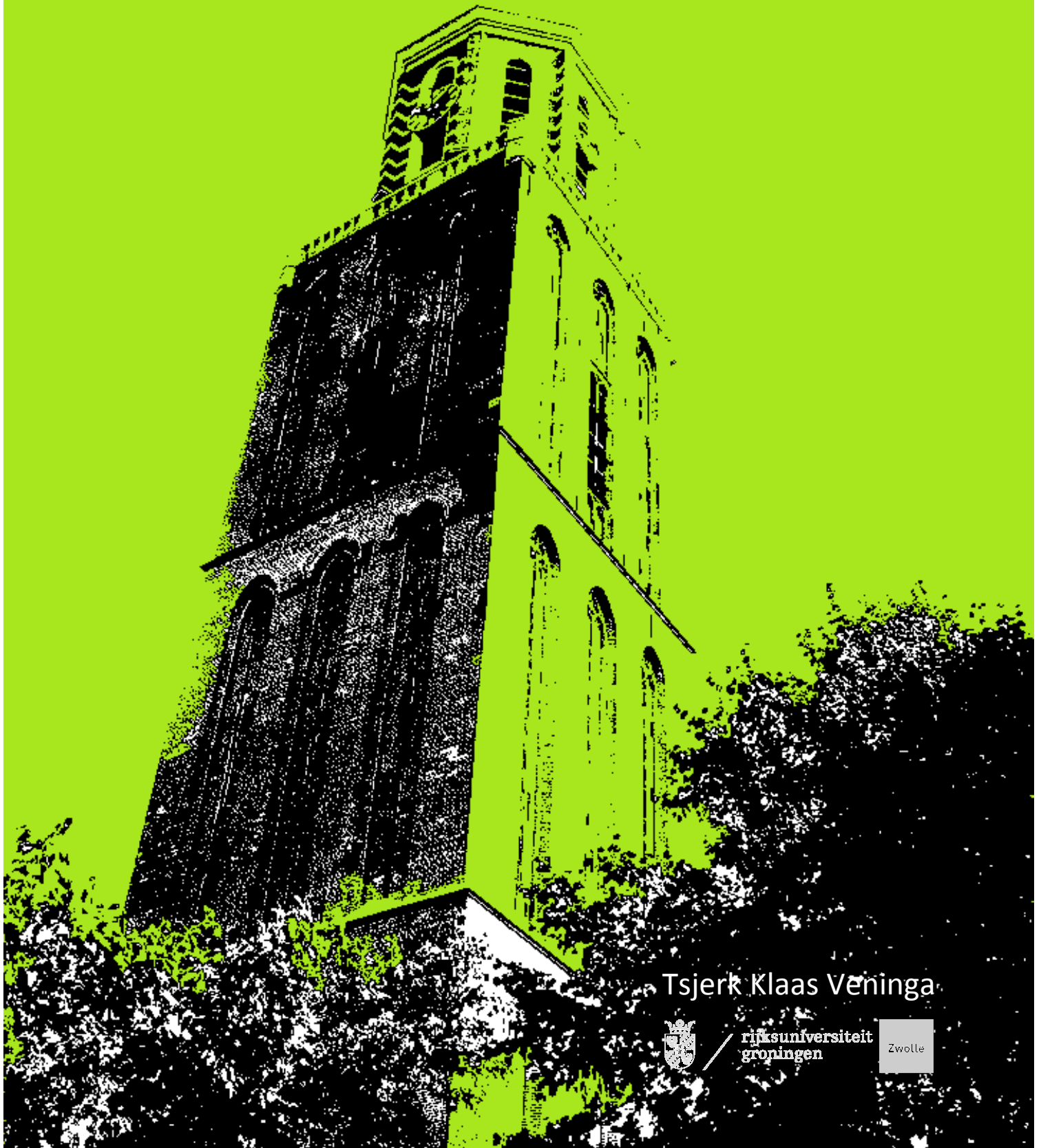


# Koers naar een optimaal participatieproces

Kwalitatief onderzoek naar de rol van participatie inzake de ontwikkeling van verkeersplannen in stedelijk gebied



Tsjerk Klaas Veninga



rijksuniversiteit  
 groningen

Zwolle



## Colofon

**Titel:** Koers naar een optimaal participatieproces  
**Subtitel:** Kwalitatief onderzoek naar de rol van participatie  
inzake de ontwikkeling van verkeersplannen in stedelijk gebied  
**Omslagfoto:** De Peperbus van Zwolle

**Auteur:** Tsjerk Klaas Veninga  
**Eindproduct:** Masterthesis

**Onderwijsinstelling:** Rijksuniversiteit Groningen  
**Faculteit:** Ruimtelijke Wetenschappen  
Landleven 1  
9747 AD Groningen

**Opleiding:** Master Planologie  
**Eerste beoordelaar:** Drs. Tom van der Meulen  
**Tweede beoordelaar:** Dhr. Taede Tillema

**Externe organisatie:** Gemeente Zwolle  
Stadskantoor  
Lübeckplein 2  
8017 JZ Zwolle

**Afdeling:** Ruimte & Strategie  
**Begeleider gemeente:** Dhr. Rutger Ekhart

**Datum uitgave:** April 2010  
**Oplage:** 6 stuks  
**Druk:** Repro Zwolle



rijksuniversiteit  
groningen

Zwolle



## Voorwoord

*Plannen zijn tot mislukking gedoemd waar geen vertrouwelijk gesprek is, maar in de veelheid van raadgevers komt iets tot stand.*

Spreuken 15: 22 (NBG 1951)

Voor u ligt mijn scriptie waarin verslag is gedaan van een kwalitatief onderzoek naar de rol van participatie bij de ontwikkeling van verkeersplannen in stedelijk gebied. Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van de afronding van de studie Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. De opdracht is verstrekt door de afdeling Ruimte & Strategie (R&S) van de gemeente Zwolle. Maar zonder de inzet en het contact met Marijke Kool en Rutger Ekhart, was dit onderzoek niet tot stand gekomen. Marijke Kool is afdelingshoofd van R&S en heeft een stageplek mogelijk gemaakt. Rutger Ekhart is beleidsadviseur en heeft mij tijdens het onderzoek voortdurend voorzien van support en feedback. Ik wil jullie daarom bedanken voor het warme welkom op de afdeling en Rutger Ekhart in het bijzonder voor de begeleiding tijdens mijn afstuderen in Zwolle!

Daarnaast wil ik Syb Tjepkema (beleidsadviseur R&S) bedanken. Met hem was ik regelmatig op pad voor de gemeente en had ik inspirerende gesprekken. Ook wil ik alle medewerkers van R&S dankzeggen voor de tijd die ik met hen heb mogen doorbrengen. Enthousiaste en gedreven mensen, waar ik veel van heb geleerd. Daarnaast wil ik een woord van dank richten aan Julia Groothuis en Karin Beltman van het secretariaat, die voor de nodige praktische ondersteuning zorgden tijdens het schrijven van mijn scriptie.

Verder bedank ik drs. Tom van der Meulen voor de begeleiding en de betrokkenheid van mijn onderzoek. Zijn kritische blik en aantekeningen gaven mij weer alle reden om verder te gaan. Ik vond het een effectieve en fijne samenwerking. Ook wil ik dhr. Taede Tillema dankzeggen die in de begin- en eindfase van mijn onderzoek betrokken was.

Rina Adriani, Hinnie Bolt, Tom Draisma en John Vonk ben ik dankbaar voor de medewerking aan mijn onderzoek en de open gesprekken die we hebben gevoerd. Zonder hun inbreng zou ik niet tot bruikbare resultaten zijn gekomen.

Eveneens uit ik mijn waardering voor mijn familie en vrienden gezien de ruime belangstelling die zij telkens toonden voor het onderzoek en de support om door te zetten. In het bijzonder mijn vader en moeder die mij gemotiveerd en gesteund hebben en de studie vanaf het eerste jaar mogelijk hebben gemaakt. Ook wil ik de belangstellende telefoontjes van mijn beppe en de support van Wibo niet vergeten te vermelden. Het was fijn!

Tot slot de tekst uit Spreuken 15 vers 22. Ik las deze tekst in een blad tijdens mijn eerste treinreis naar Zwolle toe. Niet wetende dat deze tekst naadloos zou aansluiten op de bevindingen van mijn onderzoek. Bij het maken en ontwikkelen van plannen is vertrouwen nodig. Maar waar moet je op bouwen, als dat vertrouwen bij voorbaat al ontbreekt? Pas in de veelheid van raadgevers komt iets tot stand. Een wijze les uit een oud boek. Maar wel een les die nog steeds actueel en toepasbaar is. Ook voor de gemeente Zwolle.

Tsjerk Klaas Veninga

Leeuwarden, vrijdag 2 april 2010



## Samenvatting

### Inleiding

De procesaanpak van de bereikbaarheid van het centrum van Zwolle staat centraal in dit rapport. De toename van de verkeersdruk in Zwolle vormt de aanleiding tot het onderwerp van dit onderzoek. Voor het gebied binnen de ringweg van Zwolle ligt nog geen visie over de gewenste toekomstige verkeersstructuur. Om tot een gedeelde visie voor dit gebied te komen zal een participatieproces moeten worden doorlopen. Het proces noemt de gemeente Zwolle 'In de ban van de ring'. Met 'In de ban van de ring' wordt beoogd een nieuw verkeerscirculatieplan voor Zwolle op te stellen, om de bereikbaarheid en leefbaarheid van de stad naar de toekomst toe te waarborgen en daar waar mogelijk te verbeteren.

Centraal staat de vraag in dit rapport hoe het planproces voor 'In de ban van de ring' optimaal kan worden ingericht, zodat de slagvaardigheid van het proces groot zal zijn en de beoogde doelen zullen worden bereikt. Daarmee is ook het doel van dit onderzoek geformuleerd: inzicht verkrijgen in de wijze waarop participatiemogelijkheden een bijdrage leveren aan de optimalisatie van het planproces.

Omdat de geschetste verkeer- en vervoersproblematiek in Zwolle niet op zichzelf staat, zijn vergelijkbare vraagstukken elders uit het land interessant. De ervaringen die gemeenten met het opstellen van verkeersplannen in het verleden hebben opgedaan, kunnen lessen bevatten voor de gemeente Zwolle. De gehanteerde aanpakken in Apeldoorn, Den Haag, Deventer en Hilversum zijn daarom voor dit rapport onderzocht. Om deze casestudies te analyseren, is een theoretisch kader opgesteld.

### Theoretisch kader

In het theoretisch kader staan drie punten centraal: interactief beleid, participatie en optimalisatie van het participatieproces. Allereerst wordt duidelijk dat interactief beleid van alle tijden is. Het is niet nieuw. Pröpper en Steenbeek (1999) stellen dat er in het Nederlandse politieke klimaat een trendbreuk met het verleden is te zien met de opvatting over de vorming en totstandkoming van beleid. Het dagelijkse politieke bestuur bepaalt niet als enige het publieke beleid en heeft niet alleen de verantwoordelijkheid om maatschappelijke problemen op te lossen.

Interactief beleid – en dus de wijze van besturen – komt in verschillende vormen voor. Pröpper en Steenbeek (1999) onderscheiden de verschillende bestuursstijlen in een participatieladder. Variërend van interactief tot niet-interactief beleid: de faciliterende, samenwerkende, delegerende, participatieve, consultatieve, open autoritaire en gesloten autoritaire stijl. De participatieladders van Arnstein en Teisman kennen een andere indeling (De Lange, 1999; De Roo en Voogd, 2004). De ladders laten een simplistische weergave van de werkelijkheid zien.

Het Collingridge dilemma maakt duidelijk dat het moeilijk is om op een constructieve manier beleid te maken (Pel en Verbart, 1997). Het dilemma geeft aan dat in het vroege stadium van het planproces de mogelijkheden om nieuwe ideeën en plannen te ontwikkelen en toe te passen onbegrensd lijken, hoewel nog niemand weet welke opties uiteindelijk succesvol zullen zijn. In de latere stadia zijn de uitkomsten beter te voorspellen, maar kunnen er door de eerder genomen beslissingen en gedane investeringen moeilijk veranderingen worden ingepast. Uitkomst van dit dilemma is dat bij complexe problematiek het belangrijk is om betrokkenen tijdig bij het planproces te betrekken.

Het beslissingsmodel van De Roo (2001) geeft inzicht hoe een participatieproces optimaal kan worden ingericht. De Roo stelt dat drie vragen de handelingsgerichtheid van planprocessen kenmerken:

1. Doelgericht: Wat dient er bereikt te worden?
2. Institutiegericht: Wie zijn daarbij betrokken?
3. Beslissingsgericht: Hoe kan het doel worden bereikt?

De eerste aanzet tot het maken van plannen is gelegen in een behoefte aan doelgericht handelen. Echter, dit is onlosmakelijk verbonden met het maken van keuzes (beslissingsgericht), waaronder de vraag wie bij het maken van keuzes betrokken dienen te zijn (instituegericht). Deze drie handelingsfactoren vat De Roo in een model samen, waarbij de denkbeeldige optimale beslislijn bij benadering overeen komt met een optimaal planproces. Hoe groter de afwijking van de optimale beslislijn, hoe groter het proces niet optimaal wordt (of was) ingericht.

De cases zijn met het model van De Roo geanalyseerd. Op basis van een inschatting van de complexiteit van het vraagstuk, de gehanteerde bestuursstijl of -stijlen en/of de beoogde doelen, zijn de vraagstukken van de cases in het beslissingsmodel geplaatst. Hierbij wordt inzichtelijk in hoeverre het proces in het beginstadium optimaal was ingericht.

### **Casestudies**

Aanleiding van de gemeente Apeldoorn om een participatietraject te doorlopen was, dat het bestaande Gemeentelijk Verkeer- en Vervoersplan verliep. Met het participatieproces Route055 van medio 2008 tot begin 2009 konden burgers via een internetforum en stadsdebatten hun mening geven over de nieuwe verkeersvisie. De respons op het forum was groot. Uit de analyse is gebleken dat het proces in de beginfase wellicht efficiënter had kunnen worden ingericht.

De gemeente Den Haag stuitte bij de lancering van een nieuw verkeerscirculatieplan voor de binnenstad in 2006 op veel weerstand van organisaties en inwoners uit de stad. De gemeente had een eigen oplossing gepresenteerd en hierbij te weinig rekening gehouden met de wensen en belangen van anderen. Een andere aanpak was gewenst: het moest samen met de inwoners van de stad worden opgepakt. In het voorjaar van 2007 werd een bijeenkomst georganiseerd met een gemêleerde groep mensen die grote bezwaren had tegen het eerste plan. Hierbij was de ruimte voor de betrokken participanten om over de verkeersproblemen in de stad te praten, deze te erkennen en te zoeken naar oplossingsrichtingen. Deze tweede poging van de gemeente was succesvol. Inwoners en organisaties werden betrokken bij de plannen en konden hier richting aan geven. Tegenstanders waren er nog steeds, maar konden aan het einde van de rit het nieuwe plan in tegenstelling tot het eerdere voorgestelde plan wel accepteren. Het was de gemeente gelukt om draagvlak te creëren. Uit de analyse blijkt ook dat het eerste planproces niet maximaal efficiënt en effectief was ingericht in tegenstelling tot het tweede planproces.

Bij de gemeente Deventer werd in 2005 een herijking gewenst van de Nota Hoofdwegenstructuur uit 2001. Veel zaken uit deze nota waren blijven liggen. Omdat deze nota er al lag, wilde de gemeente in relatief weinig tijd met partijen uit de stad om tafel gaan om het verkeersplan voor de stad bij te sturen en aan te passen. De gemeente deed dit in de vorm van een aantal werksessies met vier klankbordgroepen. Elke groep vertegenwoordigde haar eigen belang: bestuurlijk, economisch, bewoners en maatschappelijk. Aan de hand van een zevental thema's zijn door de groepen oplossingen aangedragen. Hieruit kwam het plan Herijking Nota Hoofdwegenstructuur. Dit plan werd door de groepen goedgekeurd en door de gemeenteraad op een aantal aanpassingen na begin 2007 vastgesteld. Uit de analyse is gebleken dat het participatieproces in Deventer bij benadering efficiënt en effectief was ingericht.



Om de bereikbaarheid van Hilversum en het centrum op peil te houden is in 1994 een start gemaakt met een visie op het hele wegstelsel. Eerdere plannen waren op veel weerstand gestuit en hadden het niet gehaald. De nieuwe visie ging Plan Wegen heten. Het is uiteindelijk een project van lange adem geweest. Het heeft van de start in 1994 tot de afronding in 2011 ruim 17 jaar geduurd. Het planproces bestond uit een tweetrapsraket. Eerst de integrale besluitvorming op strategisch niveau van 1994 tot 1996 en vervolgens de uitvoering van de projecten in 1996 tot 2011. Plan Wegen is met vertegenwoordigers van belangrijke partijen in de stad tot stand gekomen. Plan Wegen werd door de deelnemende partijen gedragen en door de gemeenteraad op een aantal aanpassingen na goedgekeurd. De projecten werden in het algemeen op een consultatieve wijze aangepakt. Aan de hand van workshops en informatiebijeenkomsten konden bewoners hun mening geven over de plannen. Uit de analyse is gebleken dat het planproces bij benadering doelmatig en doeltreffend was ingericht. Een kanttekening is hierbij wel op zijn plaats, omdat het hele proces ruim 17 heeft geduurd en de analyse van deze case dus slechts een zeer globaal beeld weergeeft.

### **De gemeente Zwolle**

Voor het project 'In de ban van de ring' van de gemeente Zwolle zijn verschillende bestuursstijlen geschikt om te hanteren. Het beslissingsmodel van De Roo laat zien dat interactief beleid in het beginstadium van het planproces geschikt is (de participatieve en samenwerkende bestuursstijl), en niet-interactief beleid in een later stadium van het planproces (de consultatieve bestuursstijl). Naast deze voorgestelde aanpak, hangt de inrichting van een optimaal planproces in de beginfase van meer factoren af (Pröpper en Steenbeek, 1999). Zo moet de gemeente Zwolle niet op voorhand de hele inhoud van het verkeerscirculatieplan vaststellen. Daarnaast is het van belang dat zowel de gemeente als participanten constructief tegenover elkaar staan, er duidelijkheid is over de rol en inbreng van de gemeente en van de participanten, en dat er voldoende personele capaciteit, geld en andere hulpmiddelen beschikbaar zijn.

### **Conclusies**

Verkeersvraagstukken als het opstellen van een nieuw verkeerscirculatieplan zijn in het beginstadium van het planproces vaak (zeer) complex. Uit het model van De Roo (2001) blijkt dat interactief beleid dan gewenst is. In een later stadium van het planproces, waarin het vraagstuk meer is uitgekristalliseerd, wordt volgens hetzelfde model volstaan met niet-interactief beleid. Interactief beleid in het beginstadium van het proces draagt dus bij aan een optimaal planproces.

Uit de casestudies is gebleken dat verkeer- en vervoersproblematiek inhoudelijk gezien complex en veelzijdig is. De maatschappelijke impact en de bestuurlijke gevoeligheid inzake de ontwikkeling van verkeerscirculatieplannen is vaak (zeer) groot. Het raakt veel belangen en kent daarom geen eenduidige procesaanpak. Toch is het algemene beeld dat interactief beleid vaak vooraf gaat aan niet-interactief beleid. Het gaat het dan voornamelijk om de participatieve bestuursstijl in het beginstadium van het planproces. In een later stadium van het planproces gaat het om de consultatieve bestuursstijl. Het is gebleken dat deze manier van werken bij benadering efficiënt en effectief is.

### **Aanbevelingen**

Uit de conclusies zijn genoeg lessen te trekken voor de gemeente Zwolle. Een aantal op een rij:

- Ga voor het project 'In de ban van de ring' eerst participeren en in een later stadium consulteren.
- Het betrekken van organisaties en belanghebbenden is essentieel.
- Houd de doorlooptijd beperkt tot uiterlijk een jaar.
- Zet als gemeente in op een sterke regie en scheid in het proces de inhoudelijk rol van de regierol.
- Geef duidelijk de fasering van het planproces aan.
- Investeer in communicatie die persoonlijk en zakelijk is.
- Houd rekening met reguliere overlegorganen.
- Koppel uitkomsten of resultaten terug naar participanten.



# Inhoudsopgave

Colofon	03
Voorwoord	05
Samenvatting	07
Inhoudsopgave	11
<b>1 Inleiding</b>	<b>15</b>
1.1 Inleiding	15
1.2 Aanleiding onderzoek	15
1.3 Probleemstelling, doelstelling en vraagstelling	17
1.4 Methodologische verantwoording	18
1.5 Leeswijzer	20
<b>2 Interactief beleid en participatie onder de loep</b>	<b>23</b>
2.1 Inleiding	23
2.2 Geschiedenis van interactief beleid	23
2.3 Afwegingskader voor interactief beleid	26
2.3.1 De beleidssituatie: problematiek, actoren, doelstellingen en voorwaarden	27
2.3.2 Interactieve en niet-interactieve bestuursstijlen	30
2.4 Participatieprocessen: schipperen tussen efficiëntie en effectiviteit	34
2.4.1 Het beslissingsmodel van De Roo	35
2.4.2 Communicatiemiddelen bij participatie	41
2.4.3 Het Collingridge dilemma	42
2.5 Conclusie	42
<b>3 Ervaringen elders in het land</b>	<b>45</b>
3.1 Inleiding	45
3.2 Apeldoorn	45
3.2.1 Aanleiding	45
3.2.2 Toepassing participatie	47
3.2.3 Analyse	50
3.2.4 Conclusie	51
3.3 Den Haag	52
3.3.1 Aanleiding	52
3.3.2 Toepassing participatie	52
3.3.3 Analyse	57
3.3.4 Conclusie	58
3.4 Deventer	59
3.4.1 Aanleiding	59
3.4.2 Toepassing participatie	61
3.4.3 Analyse	63
3.4.4 Conclusie	64
3.5 Hilversum	65
3.5.1 Aanleiding	65
3.5.2 Toepassing participatie	66
3.5.3 Analyse	68
3.5.4 Conclusie	69

4	De gemeente Zwolle	73
4.1	Inleiding	73
4.2	Interactief beleid en participatie bij de gemeente Zwolle	73
4.3	Analyse opgave 'In de ban van de ring'	75
4.4	Conclusie	76
5	Conclusies en aanbevelingen	79
5.1	Inleiding	79
5.2	Conclusies	79
	5.2.1 Deelconclusies	79
	5.2.2 Eindconclusie	80
5.3	Aanbevelingen	83
	Literatuurlijst	85
	Lijst van geïnterviewde personen	89
	Lijst van figuren en tabellen	89
	Bijlage I: Brief gemeenten voor interview	91
	Bijlage II: Interviewschema	93
	Bijlage III: Communicatiemiddelen	95





## Hoofdstuk 1: Inleiding

*Het meeste verkeer komt voort uit de angst om alleen te zijn. Indien de mens erin slaagde te berusten in zijn eenzaamheid, zou het gras tussen de straatstenen groeien.*

Godfried Bomans (Nederlands schrijver, 1913-1971)

### 1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is de inleiding op het rapport. Allereerst komt de aanleiding van het onderzoek aan de orde. Hierna volgen de probleemstelling, doelstelling en vraagstelling van het onderzoek en de methodologische verantwoording. Tot slot een leeswijzer met daarin de verwijzingen naar de hoofdstukken en paragrafen die in dit rapport zijn opgenomen.

### 1.2 Aanleiding onderzoek

De procesaanpak van de bereikbaarheid van het centrum van Zwolle staat centraal in dit rapport. De verkeersontwikkelingen in en rond de Overijsselse hoofdstad zijn de laatste jaren onderwerp van discussie geweest. Files en opstoppingen doen zich frequenter voor. De toename van de verkeersdruk wordt in steeds sterkere mate als bron van ergernis ervaren. Zwolle volgt daarmee de opvatting, dat de groei van mobiliteit maar beperkt terug is te dringen. Er moet op zowel kortere als langere termijn worden nagedacht over effectieve en efficiënte oplossingen inzake het bereikbaarheidsvraagstuk.

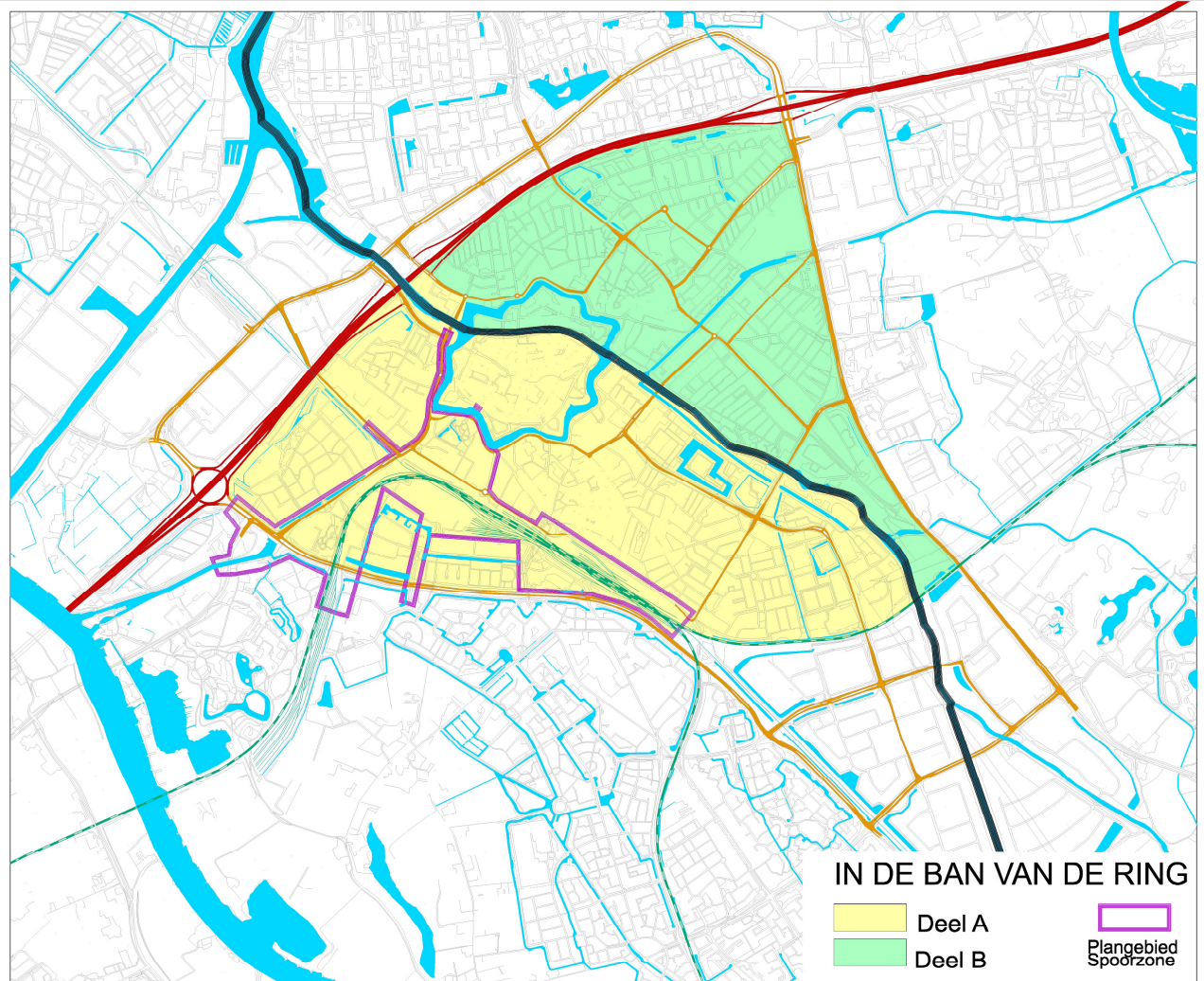
De rek is eruit. De vraag om maatregelen voor een betere verkeersafwikkeling in Zwolle door burgers, bedrijven en organisaties wordt steeds groter. Deze vraag wordt versterkt door de plannen van de gemeente Zwolle (2008a: 29) om tot 2020 te investeren in woningbouw en kleinschalige bedrijvigheid door in- en uitbreiding (zie tabel 1.1). De verwachting van de gemeente Zwolle (2008a: 22-23) is dat het inwoneraantal van 113.000 inwoners in 2006 doorgroeit naar 130.000 inwoners in 2020 en dat de werkgelegenheid en het aantal opleidingen nog verder zullen toenemen. De gemeente Zwolle (2008b: 34) trekt hieruit de conclusie dat maatregelen nodig zijn om de binnenstad in de toekomst bereikbaar te houden.

Tweesporenbeleid en bandbreedten		Woningbouw	Kleinschalige bedrijvigheid
1. Inbreiden		2500 – 1500	20 – 10 ha
2. Uitbreiden	Zwolle	1500 – 3500	30 – 45 ha
	Regionaal	2000 – 1000	0 – 0
<b>Totaal te realiseren</b>		<b>6000 woningen</b>	<b>50 – 55 ha</b>

Tabel 1.1: De ambities van de gemeente Zwolle voor 2020 vertaald naar woningbouw en kleinschalige bedrijvigheid. (Bron: Gemeente Zwolle, 2008a)

De gemeente Zwolle (2008b: 13-14) is zich bewust van de geschetste verkeer- en vervoersproblematiek en heeft in de tussentijd niet stil gezeten. De laatste jaren is een pakket aan maatregelen genomen voor de hoofdinfrastructuur met de 'Gebiedsgerichte Verkenning A28' en voor de buitenring om Zwolle. Voor het gebied tussen de buitenring en de binnenstad ligt nog geen visie over de gewenste toekomstige verkeersstructuur (zie figuur

1.1). Om een gedeelde visie voor dit gebied op te stellen zal een participatieproces moeten worden doorlopen. Het totale planproces noemt de gemeente Zwolle 'In de ban van de ring'. Met 'In de ban van de ring' wordt beoogd een nieuw verkeerscirculatieplan voor Zwolle te maken.



*Figuur 1.1: Studiegebied 'In de ban van de ring'. Het gebied is opgesplitst in een noordelijk deel (B) en een zuidelijk deel (A). Met de buitenring wordt hier bedoeld het wegennet bestaande uit de IJsselallee, Blaloweg, Zwartewaterallee, Ceintuurbaan en Oldeneelallee, dat Zwolle in zijn geheel omsluit. Op de kaart aangegeven met de oranje lijn. Met de binnenstad wordt hier bedoeld het gebied dat omsloten wordt door de parkeerring. In Zwolle loopt de parkeerring aan de noord, west en zuidzijde direct langs de gracht, aan de oostzijde verder van de gracht af langs de Bisschop Willebrandlaan, Vechtstraat, Hanekamp, Luttenbergstraat. Op de kaart is midden boven de grachtenstructuur terug te zien. (Bron: Gemeente Zwolle, geen datum)*

De verwachting is dat de verkeersdruk op het wegennet rond de binnenstad van Zwolle de komende periode zal toenemen (Gemeente Zwolle, 2008b). In de huidige situatie is de verkeersdruk al groot. Dit gaat ten koste van de bereikbaarheid en leefbaarheid van gebieden in de stad. De gemeente Zwolle stelt de vraag op welke manier zij dit verkeer- en vervoervraagstuk voor de stad interactief moet aanpakken en welke rol participatie daarbij



kan spelen. Interessant voor het onderzoek is hoe het planproces voor Zwolle met het project 'In de ban van de ring' optimaal kan worden ingericht, zodat de slagvaardigheid van het proces groot zal zijn en het beoogde doel (een nieuw verkeerscirculatieplan) zal worden bereikt.

### 1.3 Probleemstelling, doelstelling en vraagstelling

De geschetste verkeer- en vervoersproblematiek in Zwolle staat niet op zichzelf. De vraagstukken komen ook in andere Nederlandse steden voor. Voor dit rapport kunnen vergelijkbare vraagstukken elders uit het land interessant zijn. De ervaringen die hiermee zijn opgedaan, kunnen lessen bevatten voor de gemeente Zwolle. Deze aanname leidt tot de volgende probleemstelling.

#### **Probleemstelling**

Het probleemstelling van het onderzoek luidt:

*“In hoeverre kunnen participatiemogelijkheden in hun verschillende verschijningsvormen het planproces optimaliseren?”*

#### **Begripsbepaling**

Met planproces wordt in dit rapport bedoeld het proces dat leidt tot het maken van een verkeersplan in stedelijk gebied. Het vraagstuk van de gemeente Zwolle is hierbij de aanleiding van het onderzoek. Met optimaal planproces wordt bedoeld het juiste evenwicht tussen het bereiken van de beoogde doelen en de efficiëntie van het proces.

#### **Doelstelling**

Het doel van het onderzoek is inzicht verkrijgen in de wijze waarop participatiemogelijkheden een bijdrage leveren aan de optimalisatie van het planproces.

Dit mondt uit in een advies voor de gemeente Zwolle voor de inrichting van het participatieproces om een nieuw verkeerscirculatieplan voor de stad op te stellen.

#### **Vraagstelling**

Om de doelstelling van het onderzoek te bereiken, wordt deze vertaald in een vraagstelling. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

*“Wat zijn de participatiemogelijkheden om het planproces in het beginstadium optimaal te laten verlopen inzake de ontwikkeling van verkeersplannen in stedelijk gebied?”*

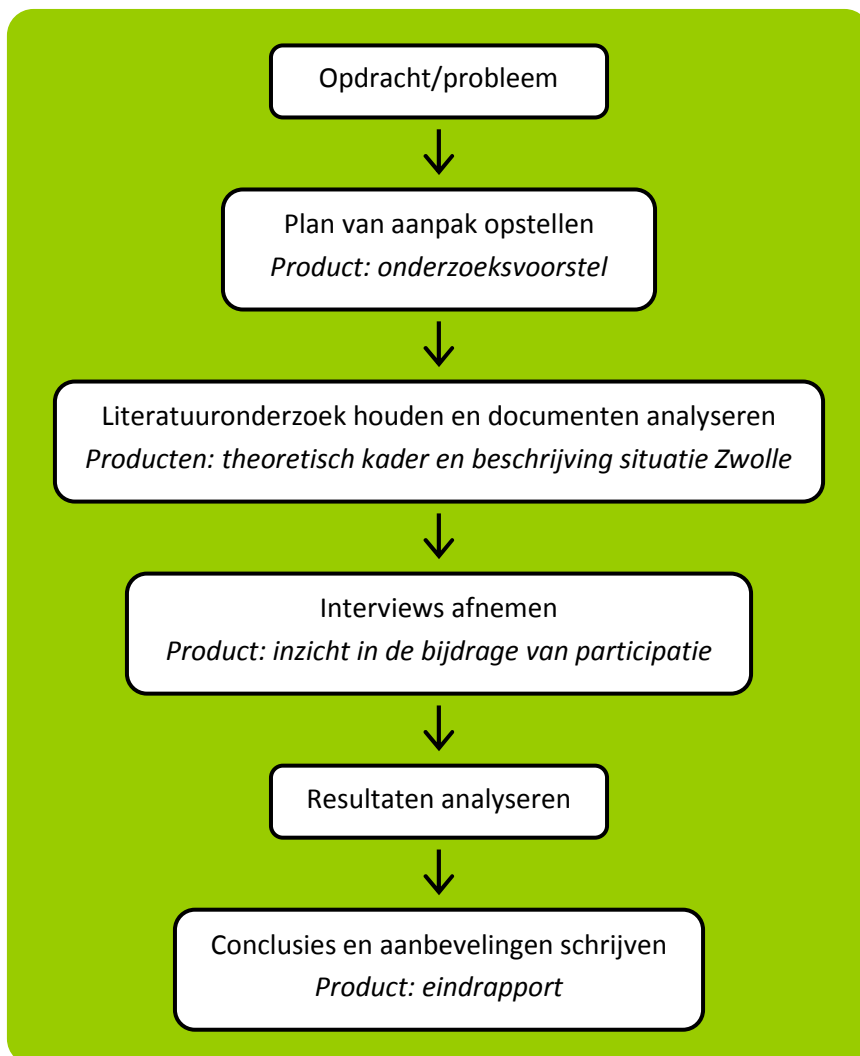
Uit deze onderzoeksvraag vloeien de volgende twee deelvragen voort:

1. Wat is de bijdrage van participatie in het beginstadium van het planproces in termen van het bereiken van het beoogde doel en de efficiëntie van het proces?
2. Welke participatiemogelijkheden zijn bij interactief beleid door Nederlandse gemeenten in het recente verleden toegepast met betrekking tot het maken van verkeersplannen?

## 1.4 Methodologische verantwoording

### Fasering onderzoek

Het onderzoek is gestart met het kiezen van een onderwerp en daarmee het opstellen van een plan van aanpak, ook wel onderzoeksvoorstel genoemd. Hierin staat beschreven hoe het rapport tot stand komt. Het voorstel is mede tot stand gekomen op basis van gesprekken met docenten van de Rijksuniversiteit Groningen en de begeleider (Rutger Ekhart) van de gemeente Zwolle. In het voorstel is onder andere een tijdspad en de organisatie opgenomen. Eveneens is een onderzoekskader geschetst. Met behulp van dit kader is het probleem afgebakend, het doel van het onderzoek opgesteld en de vraagstelling geformuleerd. Hieruit volgde de methoden van dataverzameling. Zie figuur 1.2 voor een schematische weergave van de onderzoeksfasering.



Figuur 1.2: Fasering onderzoek.

### Methoden van dataverzameling

Het onderzoek is kwalitatief van aard. Volgens Maso (1989: 11) 'houdt kwalitatief onderzoek in het zich voornamelijk bezighouden met de eigenschappen, de gesteldheid en het karakter van verschijnselen als interacties, situaties, groeperingen, problemen, etc. en met overeenkomsten, verschillen en (causale) relaties tussen (elementen van) die verschijnselen'. Omdat kwalitatieve gegevens van nominaal of ordinaal niveau zijn, geven de indelings-

categorieën wel onderscheidingen aan maar kunnen de verschillen tussen de onderscheidingen niet op een continuüm worden uitgedrukt (Wester, 1995).

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

*“Wat zijn de participatiemogelijkheden om het planproces in het beginstadium optimaal te laten verlopen inzake de ontwikkeling van verkeersplannen in stedelijk gebied?”*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, worden verschillende onderzoeksmethoden gebruikt die elkaar aanvullen. De eerste methode is een literatuurstudie. Het literatuuronderzoek, dat uitmondt in een theoretisch kader, geeft inzicht in de theorie die in het verleden al is gepubliceerd over het onderwerp. In dit geval over interactief beleid, participatie en de efficiëntie en effectiviteit van planprocessen. Volgens Marshall en Rossman (2006) is de literatuurstudie ‘een bedachtzame en inzichtelijke discussie van gerelateerde literatuur waarmee een logisch kader voor onderzoek gecreëerd wordt en het onderzoek een plaats krijgt binnen de traditie van onderzoek en de context van gerelateerde studies’.

In deze fase van het onderzoek is de volgende deelvraag beantwoord:

1. *Wat is de bijdrage van participatie in het beginstadium van het planproces in termen van het bereiken van het beoogde doel en de efficiëntie van het proces?*

De tweede methode om data te verzamelen is het interview. Het interview is de aangewezen manier om kennis te verzamelen over subjectieve gegevens of een proces (Baarda en De Goede, 2001). Volgens Maso (1998: 45) is een interview ‘een vorm van gesprek waarin iemand – de interviewer – zich bepaalt tot het stellen van vragen over gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen ten aanzien van bepaalde (sociale) verschijnselen, aan één of meer anderen – de respondenten –, die zich voornamelijk beperken tot het geven van antwoorden op die vragen’. Voor het interview is gekozen om gegevens te verzamelen over het verloop van participatieprocessen elders in het land met betrekking tot het ontwikkelen van verkeersplannen. De analyse van deze gegevens is met behulp van de uitkomsten van het literatuuronderzoek verricht.

Er is gebruik gemaakt van een halfgestructureerde vragenlijst (zie bijlage II). De interviewer heeft bij deze vorm van het interviewschema zelf de ruimte om de woorden te kiezen en hij heeft de ruimte om de volgorde van vragen te bepalen zolang alle onderwerpen maar aan bod komen (Emans, 2002). Deze manier van vragen biedt mogelijkheid tot doorvragen. Verder is gebruik gemaakt van open vragen, zodat de respondenten de gelegenheid kregen hun verhaal te vertellen. Er zijn interviews afgenomen met in totaal vier betrokken beleidsmedewerkers van de desbetreffende onderzochte gemeenten. Zij waren allen direct betrokken bij het participatieproces.

De volgende deelvraag is in deze fase van het onderzoek beantwoord:

2. *Welke participatiemogelijkheden zijn bij interactief beleid door Nederlandse gemeenten in het recente verleden toegepast met betrekking tot het maken van verkeersplannen?*

Tot slot is de derde methode om data te verzamelen een documentenanalyse. Aan de hand van bestaande beleidsdocumenten wordt de situatie van de gemeente Zwolle beschreven. Voor een documentenanalyse is gekozen, omdat het gaat over het verzamelen van feitelijke kennis. Na deze fase kan, aan de hand van de beantwoording van de twee deelvragen, de hoofdvraag worden beantwoord.

### **Selectie casestudies**

De casestudies die voor dit onderzoek zijn geselecteerd, betreffen de gemeenten Apeldoorn, Den Haag, Deventer en Hilversum. De volgende criteria hebben een rol gespeeld bij de selectie van deze cases:

1. Het is een gemeente die in het recente verleden ervaringen heeft opgedaan met een participatieproces voor de ontwikkeling van een nieuw verkeersplan in stedelijk gebied.
2. De gemeente moet bereid zijn om mee te werken aan het interview.
3. Het is een stad waar vergelijkbare verkeersproblematiek speelt of heeft gespeeld als in Zwolle.
4. Het is een stad die een verkeerscirculatieplan heeft ontwikkeld en uitgevoerd.
5. Het is een middelgrote stad in Nederland met tussen de 80.000 en 200.000 inwoners.

Voor de selectie van de casestudies zijn de eerste twee criteria noodzakelijk geweest. De andere criteria zijn ruimer genomen en niet strikt gehanteerd, omdat uit een eerste inventarisatie bleek dat het aantal keuzemogelijkheden dan te klein werd.

Voor de gemeente Apeldoorn is gekozen, omdat zij in 2008 met de inwoners van de stad een participatieproces heeft doorlopen met betrekking tot het opstellen van een strategisch verkeersplan voor de periode 2010-2020. Voor de gemeente Den Haag is gekozen, omdat zij in 2009 een nieuw verkeerscirculatieplan voor de stad heeft ingevoerd. Voor de gemeente Deventer is gekozen, omdat zij in 2005 haar uitvoeringsprogramma voor het verkeersbeleid samen met de belanghebbende partijen uit de stad heeft aangepast. Voor de gemeente Hilversum is gekozen, omdat zij over een periode van ruim 17 jaar een rigoureuze verkeerscirculatieplan heeft ingevoerd.

### **Betrouwbaarheid en validiteit**

Met de betrouwbaarheid van het onderzoek bedoelen Baarda en De Goede (2001) dat gegevens die verzameld zijn, zo min mogelijk van toevalligheden afhangen. Daarom is voor dit onderzoek gekozen om uit verschillende bronnen en met behulp van verscheidende methoden van dataverzameling een zo'n compleet mogelijk beeld van de werkelijkheid neer te zetten. Voor de betrouwbaarheid van de interviews hebben alle respondenten dezelfde aanpak gekregen en zijn alle interviews op een taperecorder opgenomen en letterlijk uitgewerkt om andere interpretaties te voorkomen.

Met de validiteit van het onderzoek bedoelen Baarda en De Goede (2001) de mate waarin de gegevens van het onderzoek de praktijksituatie representeren. De respondenten hebben deels de mogelijkheid gehad om te reageren op de resultaten van het onderzoek. Dit heeft de validiteit van het onderzoek gedeeltelijk vergroot. Een gering aantal respondenten is geïnterviewd. Dit heeft tot gevolg dat de data die door deze methode is gegenereerd, zeer afhankelijk is van de gegeven antwoorden van de respondenten. Doordat een aantal gegevens via andere bronnen (beleidsstukken en internetwebsites) kon worden geverifieerd, kon de validiteit van deze data gedeeltelijk worden vergroot.

## **1.5 Leeswijzer**

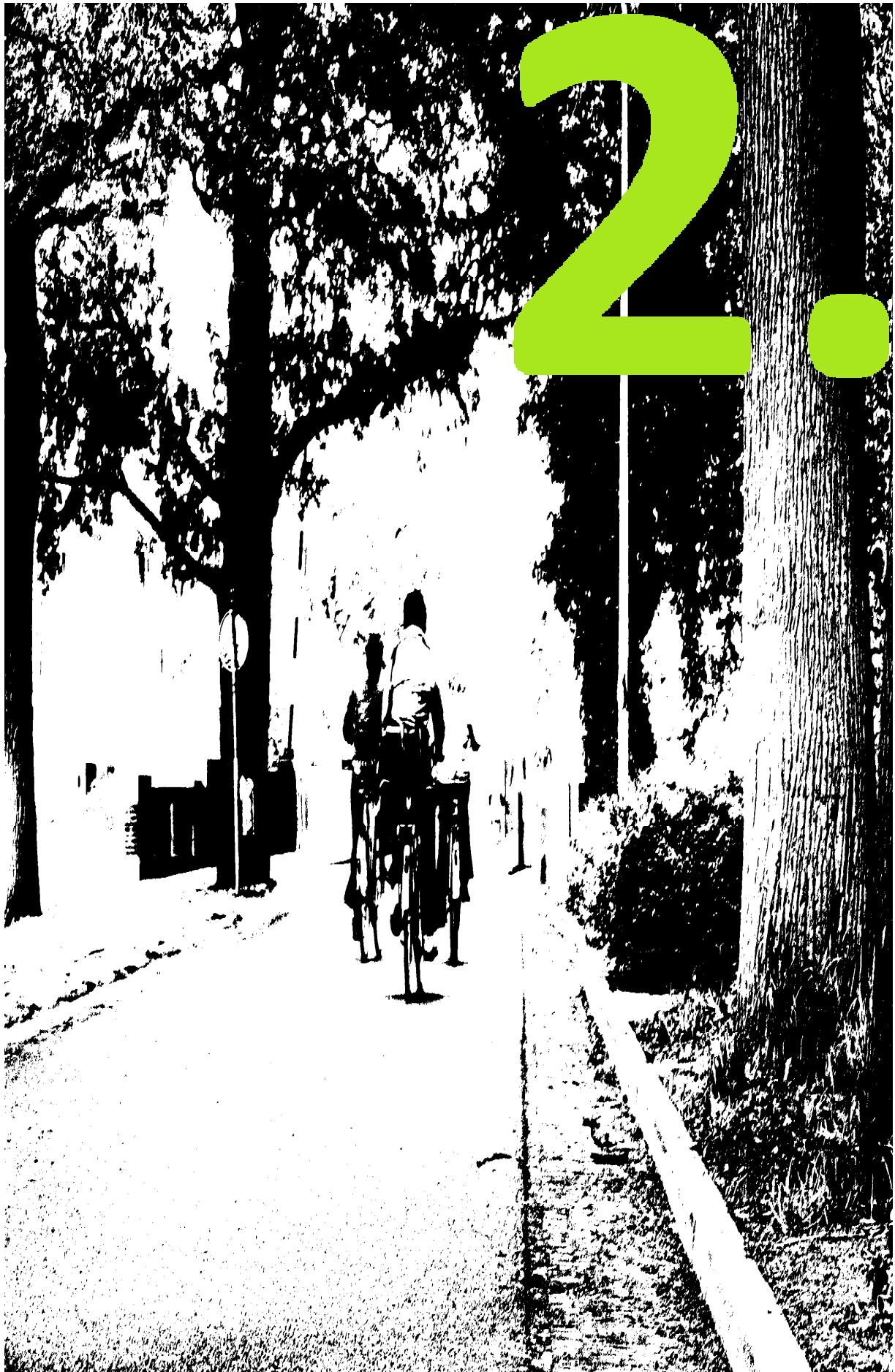
In hoofdstuk 1 wordt het onderwerp van dit rapport ingeleid. In paragraaf 1.2 wordt de aanleiding van het onderzoek uiteengezet. In paragraaf 1.3 komen de doelstelling en vraagstelling van het onderzoek aan de orde. In paragraaf 1.4 is de methodologische verantwoording te vinden.

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader geschetst. In paragraaf 2.2 worden een aantal definities van interactief beleid gegeven. Verder wordt in deze paragraaf de vraag gesteld of interactief beleid iets is van de laatste jaren, of al langer bestaat. In paragraaf 2.3 komt vervolgens het afwegingskader voor interactief beleid aan de orde. Welke doelstellingen en voorwaarden worden gesteld aan interactief beleid? En uit welke bestuursstijlen kan worden gekozen bij interactief beleid? In paragraaf 2.4 komt de keuze voor een geschikte bestuursstijl aan bod. Centraal staat hierbij de vraag hoe een participatieproces optimaal kan worden ingericht. Tevens wordt gekeken naar de rol van communicatie bij participatie en het belang van betrokkenheid van belanghebbenden in de beginfase van een planproces. Tot slot volgt in paragraaf 2.5 de conclusie.

In hoofdstuk 3 komen in genoemde volgorde de casestudies van Apeldoorn, Den Haag, Deventer en Hilversum aan bod. Elke paragraaf kent een vierledige opbouw. In de aanleiding wordt beschreven hoe elke gemeente tot een beslissing is gekomen om een nieuw verkeersplan te ontwikkelen voor de stad. Daarna komt aan bod hoe het proces in het beginstadium was georganiseerd, hoe het verliep en op welke wijze participatie werd toegepast. Vervolgens vindt een analyse van de casestudie plaats aan de hand van het beslissingsmodel van De Roo. Hierbij wordt inzichtelijk in hoeverre het proces in het beginstadium optimaal was ingericht. Per casestudie worden tot slot een aantal conclusies getrokken.

In hoofdstuk 4 komt het politieke klimaat en de opgave van de gemeente Zwolle met 'In de ban van de ring' aan de orde. In paragraaf 4.2 wordt uiteengezet op welke wijze de politiek de laatste jaren invulling heeft gegeven aan interactief beleid en participatie. In paragraaf 4.3 komt de procesaanpak voor 'In de ban van de ring' aan de orde. Tot slot volgt in paragraaf 4.4 de conclusie van dit hoofdstuk.

In hoofdstuk 5 zijn de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek te lezen. In paragraaf 5.2 worden de conclusies getrokken. In paragraaf 5.3 worden de aanbevelingen gedaan.



## Hoofdstuk 2: Interactief beleid en participatie onder de loep

*Wat er was, zal er altijd weer zijn,  
wat er is gedaan, zal altijd weer worden gedaan.  
Er is niets nieuws onder de zon.*

Prediker 1: 9 (NBV 2004)

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader geschetst. In paragraaf 2.2 worden een aantal definities van interactief beleid gegeven. Verder wordt in deze paragraaf de vraag gesteld of interactief beleid iets is van de laatste jaren, of al langer bestaat. In paragraaf 2.3 komt vervolgens het afwegingskader voor interactief beleid aan de orde. Welke doelstellingen en voorwaarden worden gesteld aan interactief beleid? En uit welke bestuursstijlen kan worden gekozen bij interactief beleid? In paragraaf 2.4 komt de keuze voor een geschikte bestuursstijl aan bod. Centraal staat hierbij de vraag hoe een participatieproces optimaal kan worden ingericht. Tevens wordt gekeken naar de rol van communicatie bij participatie en het belang van betrokkenheid van belanghebbenden in de beginfase van een planproces. In paragraaf 2.5 volgt tot slot de conclusie.

### 2.2 Geschiedenis van interactief beleid

Grote leuzen als 'Interactief beleid is maatwerk' en 'We gooien het de inspraak in' klinken bekend in de oren (De Nationale Ombudsman, 2009). In de loop van de tijd is veel ontwikkeld en bedacht omtrent interactief beleid en participatie. Is deze ontwikkeling een trend van de laatste jaren? Of is het een oud begrip in een nieuw jasje?

Hidding (2006) geeft aan dat interactief beleid 'het resultaat is van een aantal ontwikkelingen die de positie van de overheid hebben veranderd'. Het motto van de Nota Ruimte van de Ministeries van VROM, LNV e.a. (2006) 'Decentraal wat kan, centraal wat moet' geeft ter illustratie aan welke positie de overheid ten opzichte van andere partijen mag innemen bij het vormen en uitvoeren van beleid. Pröpper en Steenbeek (1999: 16) geven als betekenis van interactief beleid 'dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen'. Het is hierbij de vraag in welke situatie welke methode van interactief beleid geschikt is. Het is ook de vraag of interactief beleid wel in alle situaties geschikt is. Tevens kan de vraag worden gesteld of partijen bij interactief beleid niet in een later stadium van het planproces kunnen worden betrokken. Wat beter aansluit op de definitie van interactief beleid is dat het iets zegt over 'de wijze van beleid voeren' (Pröpper en Steenbeek, 1999: 30). Het heeft dus betrekking op een bepaalde vormgeving van het planproces.

Volgens Pröpper en Steenbeek (1999) heeft interactief beleid in Nederland een grote vlucht genomen. Dit illustreren zij onder andere uit het grote aantal methoden dat door diverse overheden, universiteiten en adviesbureaus sinds de jaren negentig is ontwikkeld en toegepast. Dat De Nationale Ombudsman (2009) in september 2009 een participatiewijzer heeft laten publiceren voor overheden, geeft aan dat interactief beleid een zekere positie inneemt bij de totstandkoming van beleid in Nederland.

Interactief beleid wordt door overheden veel toegepast en komt in verschillende vormen voor (Lijphart, 1976). Coproduceren, samenwerken, meedenken, open planvorming zijn vormen die erop gericht zijn de invloed van belanghebbenden binnen en buiten de overheid op het beleid te vergroten en kennis en inbreng te delen (Pröpper en Steenbeek, 1999). Belanghebbenden kunnen zijn burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere overheden. De doelstelling van interactief beleid kan uiteenlopen: van het creëren van draagvlak en inhoudelijke verrijking tot het verbeteren van de democratie.

### **Interactief beleid van alle tijden**

Interactief beleid werd een nieuw begrip in het Nederlandse politieke klimaat in de jaren negentig van de vorige eeuw (Pröpper en Steenbeek, 1999). Niet alleen beleid kreeg het predicaat interactief, ook media, onderwijsmodules en computerprogramma's werden interactief. De populariteit van iets lijkt snel toe te nemen als het label 'interactief' wordt gebruikt. Het begrip procesmanagement deed in diezelfde tijdsspanne volgens Hoef (1999) zijn intrede. Procesmanagement is ontwikkeld als een middel om interactieve besluitvorming effectief en resultaatgericht vorm te geven. In toenemende mate werd de noodzaak van effectievere samenwerking van overheden onderling en van samenwerking met externe partijen aan de orde gesteld. Tot aan het laatste decennium van de vorige eeuw heeft de overheid het als één van haar primaire taken gerekend om de belangrijkste beleidsontwikkelingen te regisseren. De grote betrokkenheid van vele maatschappelijke belangengroepen, organisaties en bedrijven dwong tot het opzetten van meer open, transparante planprocessen. Een overheid die aan dit alles ruimte wilde bieden, moest meer op hoofdlijnen en op afstand gaan besturen.

Inspraak en interactief beleid zijn termen die vaak door elkaar worden gehaald. Bij interactief beleid gaat het volgens Pröpper en Steenbeek (1999) om het zo vroeg mogelijk betrekken van partijen bij het maken van beleid. Bij inspraak gaat het om overheidsbeleid dat centraal staat. Pröpper en Steenbeek (1999: 48) formuleren inspraak als 'een door de overheid georganiseerde gelegenheid voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om hun mening te uiten over het beleid'. Inspraak kan net als bij interactief beleid in openheid en in een zo vroeg mogelijk stadium van de beleidscyclus plaatsvinden. Een essentieel verschil is echter dat interactief beleid verder kan gaan dan inspraak; de overheid staat toe invloed op het beleid met andere actoren te delen en kan beslismomenten zelfs aan participanten overlaten. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat het beleid van maatschappelijke organisaties centraal staat en dat omgekeerd de overheid de mogelijkheid krijgt dat beleid te ondersteunen.

De Lange (1999) constateert dat in de praktijk de term participatie binnen het begrip van interactief beleid, in de breedste zin wordt gebruikt. Van Dale (2009) zegt over participatie 'het hebben van een aandeel in iets'. Participatie is geen eenmanszaak, maar een zaak dat meer partijen aangaat. In het verlengde hiervan betekent interactie dat er sprake is van tweerichtingsverkeer, een wisselwerking tussen twee of meer partijen. Interactie is echter niet van de laatste twee decennia. Al sinds jaar en dag vindt er een wisselwerking plaats tussen overheden en burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Maar ook tussen overheden en actiegroeperingen, belangengroepen en deskundigen. Werkbezoeken van bestuurders, inspraakbijeenkomsten en hoorzittingen zijn van alle tijden en plaatsen. Met dit gegeven kan er geconcludeerd worden dat interactie tussen partijen niets nieuws onder de zon is. Wat is er dan nieuw aan interactief beleid? En waar komt het vandaan?

Pröpper en Steenbeek (1999) stellen dat er in het Nederlandse politieke klimaat een trendbreuk met het verleden is te zien met de opvatting over de vorming en totstandkoming van beleid. Het dagelijkse politieke bestuur bepaalt niet meer alleen het publieke beleid en



heeft niet alleen de verantwoordelijkheid om maatschappelijke problemen op te lossen. Ook al wordt over dit laatste wel eens anders gedacht en worden de problemen die ontstaan of lastig zijn op te lossen, makkelijk op het bordje van de overheid geschoven. Doordat de overheid niet meer alleen het beleid bepaalt, zou het aannemelijk zijn dat de overheid meer ruimte biedt voor de inbreng van andere partijen. De gedachte hierachter is dat de overheid dan zelf meer op hoofdlijnen en afstand kan gaan besturen en dat partijen meer te zeggen hebben op het te ontwikkelen en vast te stellen beleid. Participatie is hierbij het toverwoord. Hier wordt al inzichtelijk dat invloed op het beleid verschillend kan zijn, en dus ook dat het participatieproces door de overheid divers kan worden ingevuld. De overheid verwacht op haar beurt van participerende partijen wel medewerking in de rol die van hen wordt verwacht. Dennis (1972: 258) geeft in dit verband aan dat participerende burgers ook initiatief moeten tonen en overheid en ambtenaren moeten overtuigen van ideeën. In zijn onderzoek over publieke participatie in de Britse plaats Milfield is dat echter niet het geval: 'They did not seek to persuade the planners on details of policy. What they said basically was: 'Let the planners only persuade us...'. They adopted the stance of 'consumers to be satisfied', not residents carrying out public duties or exercising civic virtues'. Uit dit onderzoek blijkt dat burgers tevreden zijn over hun 'consumptiepositie': 'Laat de planologen ons maar overtuigen'.

In het kader van de positie van participerende partijen zijn de onderzoeksresultaten van Soeterbroek en Tom (1999) naar de ervaringen van maatschappelijke partijen met interactieve processen op rijksniveau ook interessant om te noemen. Zij veronderstellen in hun onderzoek dat door interactiviteit de politiek een deel van de beslissingsruimte zou gaan verliezen, doordat zij genoeg moet nemen met de resultaten van coproductie. Hierbij stellen zij de vraag of dit ook inderdaad het geval is. In de praktijk blijkt echter dat van de meeste onderzochte processen op rijksniveau het accent op 'raadpleging' ligt en/of in de voorfase van besluitvorming enige ruimte wordt gemaakt voor (beperkte) vormen van coproductie of onderhandeling. Opvallend daarbij is dat deelnemers zich daar redelijk in kunnen vinden. De behoefte aan daadwerkelijke coproductie van beleid is nog het meest aanwezig bij lagere overheden.

Een aantal ontwikkelingen zijn te benoemen die te maken hebben met de opkomst van interactief beleid. In de jaren zestig stelt de overheid zich opener op naar belanghebbende partijen. Niet alleen formele overlegmomenten nemen toe, ook informeel overleg met bijvoorbeeld belangen- en actiegroeperingen. Dit kon gaan over een breed scala aan onderwerpen als economie, verkeersveiligheid, natuur en milieu, sport en cultuur. Onder toenemende invloed van de media kwam er ook meer openheid in de overlegcultuur. Hierdoor kwamen kwesties en onderwerpen makkelijker op de agenda te staan en vond een verbreding van maatschappelijke discussie plaats. Volgens Seip en Van Vliet (2000) vonden discussies niet alleen meer plaats in de politieke arena, maar ook daarbuiten, in de maatschappij. Het poldermodel staat bekend voor het overlegklimaat dat in de jaren negentig van de vorige eeuw in de Nederlandse politieke cultuur is ontstaan. Globalisering en internationalisering hebben ertoe geleid dat Nederland bekend werd om haar succesvolle overlegcultuur.

### **Democratie en interactief beleid**

Volgens Pröpper en Steenbeek (1999) sluit interactief beleid aan bij de ontwikkeling van democratisering. Doordat de burger in de loop van de tijd steeds mondiger is geworden en het functioneren van de politiek vaker aan de kaak ging stellen, deed de mening van de burger er voor de overheid steeds meer toe om aan de wensen en verwachtingen te voldoen. Dat het kabinet in 2003 op het verzoek van D66 een speciale minister voor bestuurlijke vernieuwing had ingesteld, illustreert het belang destijds dat er naar de veranderende positie

van de overheid en de burger moest worden gekeken (Parlementair Documentatie Centrum, 2009).

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009) stelt dat in een democratie het volk de macht heeft. Het begrip democratie is afgeleid van twee Griekse woorden. Demos betekent volk, kratos staat voor macht. Pröpper en Steenbeek (1999) stellen dat de volksvertegenwoordiging als spreker namens het volk en het algemene belang is aangesteld, en als belangrijk controleur van het overheidsbeleid optreedt. Interactief beleid impliceert een nieuwe invulling van het democratisch bestel en past bij een terugtrekkende overheid. Daarnaast wordt van de overheid bij interactief beleid verwacht dat zij beter luistert naar de samenleving en meer rekening houdt met de wensen van participanten. Volgens Verhallen (1980) sluit interactief beleid daarom ook mede aan op het gedachtegoed van de democratie.

Pröpper en Steenbeek (1999) stellen dat de sturingsfilosofie van de overheid heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van interactief beleid. Door deregulering, decentralisatie, privatisering en het stimuleren van zelfsturing zijn taken en verantwoordelijkheden van overheden veranderd (De Roo en Voogd, 2004). Daarnaast kan interactief beleid worden begrepen vanuit de 'lerende samenleving', een 'lerende organisatie' en professionalisering. De maatschappij bevat rijke bronnen van kennis die voor de overheid van grote waarde kunnen zijn voor het maken en uitvoeren van beleid.

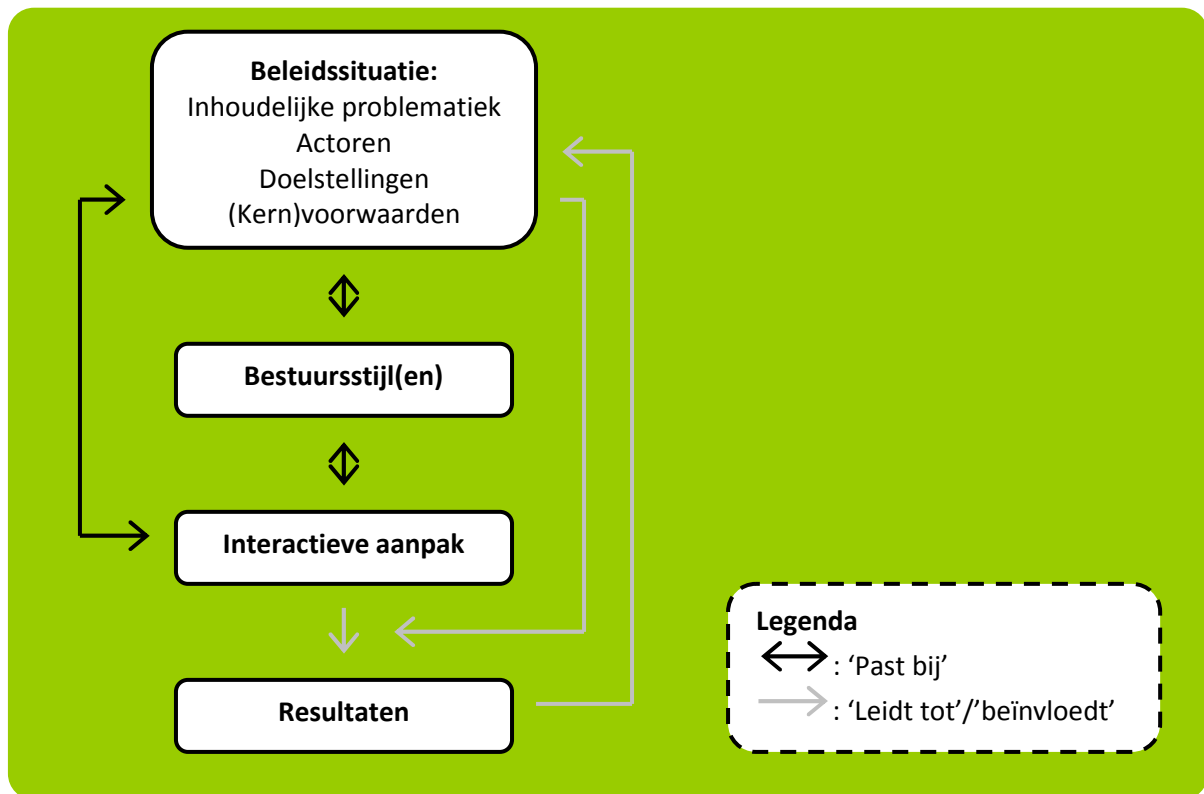
### 2.3 Afwegingskader voor interactief beleid

Interactief beleid kan op verschillende wijzen worden ingevuld. Een ideaalconcept voor een interactieve aanpak bestaat niet. Wel is het mogelijk om een manier van denken succesvoller te laten worden. Pröpper en Steenbeek (1999) geven voor deze manier van denken een zogenaamd afwegingskader, om bij interactief beleid het participatieproces doordacht te kunnen inrichten. Dit kader bestaat uit de volgende vier stappen (zie figuur 2.1 voor een schematische weergave):

1. Het analyseren van de beleidssituatie.
2. Het kiezen van een bestuursstijl.
3. De concrete uitwerking van een interactieve aanpak.
4. Het tussentijds of achteraf evalueren.

Deze paragraaf licht de eerste twee stappen van het afwegingskader toe, omdat deze stappen inzicht geven in welke omstandigheden of condities en welke doelstellingen of motieven aanleiding geven en/of bepalend zijn voor een bepaalde aanpak. De laatste twee stappen gaan over het kiezen, concreet uitvoeren en evalueren van interactief beleid. Paragraaf 2.4 gaat hier verder op in.

Het afwegingskader van Pröpper en Steenbeek (1999) begint met het stellen van de vraag met welke beleidssituatie een overheid of planproces te maken heeft. Het gaat dan over een inventarisatie van de inhoudelijke problematiek, de relevante partners, doelstellingen die het bestuur stelt aan een interactieve aanpak en in welke mate wordt voldaan aan de randvoorwaarden van interactief beleid. In paragraaf 2.3.1 komen deze aspecten aan bod. Kennis nemen van de bestuursstijlen waaruit gekozen kan worden door een overheid en/of partij, vormt de tweede stap van het afwegingskader. In paragraaf 2.3.2 wordt daarom een aantal participatieladders geïntroduceerd die een aantal stijlen van beleid voeren omvat.



Figuur 2.1: Afwegingskader interactief beleid. Van de inventarisatiefase (beleidsituatie) tot de uitvoeringsfase (resultaten). Bron: Pröpper en Steenbeek (1999: 18)

### 2.3.1 De beleidsituatie: problematiek, actoren, doelstellingen en voorwaarden

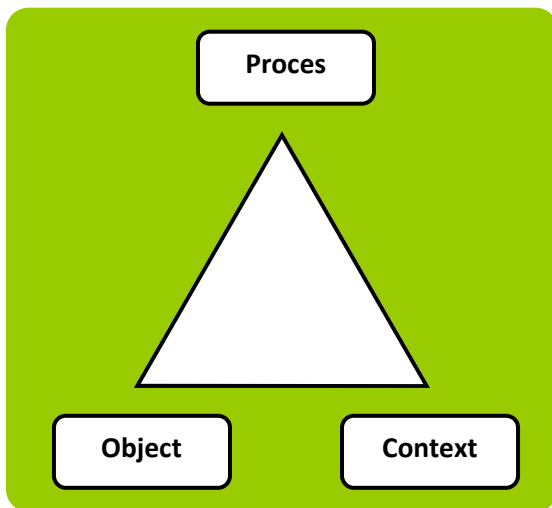
Het analyseren van een beleidsituatie is van groot belang als het gaat om het inrichten van een planproces. Deze analyse kan in vierën worden opgedeeld: de inhoudelijke problematiek, de actoren die bij het planproces betrokken zijn en de doelstellingen en voorwaarden voor het proces.

#### Inhoudelijke problematiek

Interactief beleid zegt iets over de wijze waarop een planproces wordt ingevuld. Het gaat dan over de organisatie, het proces, maar het heeft ook altijd een bepaalde inhoud. Spit en Zoete (2003: 17) illustreren dit aan de hand van de planningsdriehoek, waarbij zij de componenten proces, object en context onderscheiden die tezamen het werkerrein van ruimtelijke planning omvatten (zie figuur 2.2). Het object vertegenwoordigt de inhoud van het vraagstuk. De proceskant selecteert de actoren en middelen en biedt zicht op termijnen en organisatie. En vanuit de context worden de randvoorwaarden meegegeven waarmee de inhoudelijke en procedurele doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Naast alleen gericht te zijn op de proceskant, is voor de inrichting van een planproces de inhoudelijke problematiek volgens het afwegingskader van Pröpper en Steenbeek dus ook van belang. De planningsdriehoek van Spit en Zoete laat dit ook zien.

Pröpper en Steenbeek (1999) stellen vier vragen om een analyse te kunnen maken van de inhoudelijke beleidsituatie.

1. Welke vraagstukken of problemen zijn onderwerp van of aanleiding voor interactief beleid?
2. Wat zijn de oorzaken van de spelende problematiek?
3. Wat is er in het verleden gedaan aan deze problematiek?
4. Hoe kan de beleidsproblematiek worden getypeerd?



*Figuur 2.2: Planningsdriehoek. (Bron: Spit en Zoete, 2003: 17)*

### **Actoren**

Bij het maken en uitvoeren van interactief beleid kunnen actoren worden betrokken of geraakt. Een inventarisatie hiervan kan zowel intern als extern worden bekeken. Intern kan de vraag worden gesteld hoe een overheidsinstantie tegenover interactief beleid staat. Welke opvattingen leven er en zijn er al inhoudelijke standpunten over het beleid uitgedragen? Extern kan de vraag worden gesteld welke partijen wanneer en op welke wijze kunnen participeren. Wat wordt er van hen verwacht en hoe moeten zij worden benaderd?

### **Doelstellingen**

De overheid kan verschillende motivaties hebben voor interactief beleid. Pröpper en Steenbeek (1999) geven een beknopte opsomming van beweegredenen:

1. Inhoudelijke verrijking: 'het verbeteren van de inhoud van het beleid (...) zodat het beleid slagvaardiger, effectiever, meer responsief of legitiemer wordt'. Dit kan onder meer leiden tot creatieve oplossingen, alternatieve probleemdefinities en inzicht over de aard, omvang en ernst van de spelende problematiek.
2. Het realiseren van een hoger ambitieniveau: 'het realiseren van meer, beter of sneller beleid doordat ideeën, inzet, tijd en geld worden gebundeld'.
3. Verbetering van het proces: 'het verbeteren van het beleidsproces en de wisselwerking met andere partijen'. Dit kan onder meer leiden tot wederzijds begrip en consensus.
4. Verbetering van de samenwerking met externe partijen: 'interactief beleid als een manier om samenwerking nieuw leven in te blazen of om de organisatie ervan te verbeteren'.
5. Vergroting van draagvlak en daarmee uitvoerbaarheid van beleid. Potman (1989) beschrijft draagvlak als 'een positieve of neutrale houding van voldoende aantallen relevante betrokkenen ten aanzien van de voorgestelde maatregelen'. Etzioni (1968) beschrijft draagvlak als het bouwen aan een maatschappelijke consensus. Onder consensus wordt een congruentie of overeenstemming in de standpunten van twee of meer actoren verstaan.
6. Verkorting van de tijdsduur, dan wel versnelling van het beleid: 'een korte tijdsspanne waarbinnen maatschappelijke of bestuurlijke problemen aangepakt kunnen worden'.
7. Vergroting van het probleemoplossend vermogen van de maatschappij: 'een grotere verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om bij te dragen aan publieke zaken'.
8. Uitbreiding van participatie en democratie: 'versterking van de directe democratie doordat burgers actief bijdragen aan publieke zaken of van de representatieve democratie doordat

volksvertegenwoordiging en bestuur een beter zicht hebben op wat er in de samenleving leeft’.

9. Verbetering van de interne organisatie: in de interactie met andere partijen ‘kunnen eventuele tekortkomingen van het ambtelijke apparaat aan het licht komen’.
10. Verbetering van het imago: ‘het vergroten van positieve beeldvorming doordat het publiek interactief beleid of de resultaten ervan toejuicht’.

Bij deze opsomming van doelen voor interactief beleid kan een kritische kanttekening worden geplaatst. De vraag kan worden gesteld of interactief beleid een middel is om het doel te bereiken, of dat interactief beleid al een doel op zich is. Zo kan bijvoorbeeld de indruk worden gewekt dat interactief beleid wordt gevoerd om de interne organisatiestructuur te verbeteren. De praktijk laat echter vaker zien dat een verbetering in de organisatie wordt doorgevoerd als gevolg van interactief beleid. Een tweede voorbeeld is het verbeteren van het imago. Dit is vaak geen doel op zich bij interactief beleid, maar een bijkomend effect. Bovendien kunnen de beoogde doelstellingen voor interactief beleid het tegenovergestelde over zich afroepen, omdat planprocessen risico’s en onzekerheden bevatten. Zo kan door grotere weerstand van partijen een planproces worden vertraagd en daardoor een negatief imago krijgen. De doelen zijn bovendien kwalitatief van aard, waardoor deze in de praktijk moeilijk toetsbaar zijn.

#### **Voorwaarden**

Pröpper en Steenbeek (1999) hebben aan de hand van ervaringen uit het verleden zes kernvoorwaarden opgesteld voor interactief beleid. Deze voorwaarden moeten niet als een soort checklist worden gezien. Wel kan het als een belangrijke graadmeter dienen om interactief beleid te laten slagen.

1. De inhoud van het beleid is niet op voorhand vastgesteld door de overheid. De overheid moet openstaan om invloed en afwegingen in het beleid te delen met participanten en omgekeerd moeten participanten in staat en bereid zijn invloed en afwegingen te delen met de overheid. Er moet dus een bepaalde speelruimte zijn om het beleid te kunnen vormgeven.
2. Duidelijkheid over de rol en inbreng van de overheid en van de participanten. De overheid moet van tevoren de financiële kaders en beleidsmatige kaders duidelijk hebben. Ook over de rol van zowel overheid als participanten moet zijn nagedacht. Belangrijk is dat de overheid eenduidig naar de buitenwereld toe kan optreden en niet onderling van mening verschilt. Dit geldt eveneens voor participanten.
3. Participatie is alleen zinvol als dit een toegevoegde waarde heeft. Van zowel overheid als participanten mag een bijdrage worden verwacht. Dit kunnen een of meerdere doelstellingen zijn die voor interactief beleid zijn opgesteld.
4. Zowel de overheid als participanten moeten constructief tegenover elkaar staan. Dit betekent niet dat er geen meningsverschillen meer mogen zijn of moeten worden voorkomen. Wel dat er een gemeenschappelijk besef is om er samen uit te komen en elkaar niet destructief tegen te werken.
5. De problematiek moet geschikt zijn voor participatie. Er moet tijd zijn om het beleid inhoudelijk te gaan vormgeven. Er is geen sprake dat beslissingen direct moeten worden genomen. Ook moet de problematiek voor de overheid voldoende gewicht hebben in relatie tot de extra tijd, inspanning en geld. Voor participanten moet er voldoende belangstelling zijn om deel te nemen aan het proces. Communicatiestrategieën kunnen hierop inspelen door de problematiek te laten aansluiten op de belevingswereld van de participanten. De problematiek moet tevens hanteerbaar zijn. Een aantal belangrijke aspecten die Pröpper en Steenbeek (1999) hierbij noemen is dat de problematiek voor participanten begrijpelijk moet zijn, dat ‘de problematiek niet dusdanig binnen het bestuur gepolitiseerd is dat participatie problematisch is’ en dat de problematiek kan worden afgebakend van andere problemen.

Door problematiek af te bakenen, kan er slagvaardiger worden gewerkt. De problematiek moet bovendien nog niet zijn uitgekristalliseerd (zie ook de eerste voorwaarde). Participatie zal dan geen belangrijke toegevoegde waarde voor het planproces hebben. In paragraaf 2.4 wordt uitgebreid stilgestaan bij het optimaliseren van het planproces.

6. Voor het doorlopen van een participatieproces moet voldoende personele capaciteit, geld en andere hulpmiddelen beschikbaar zijn. Dit geldt voor beide kanten, zowel overheid als participanten. Vaak wordt er bij interactief beleid een projectleider aangesteld, en dat naast bestuurders, politici en beleidsmedewerkers ook communicatieadviseurs worden aangetrokken.

Om een participatieproces in te richten is het van belang om te weten welke problematiek er speelt, welke actoren erbij betrokken kunnen worden, welke doelen aan en voorwaarden voor interactief beleid worden gesteld. Overheden en/of partijen zijn vervolgens aan zet om te bepalen welke rol zij kunnen of willen krijgen in het participatieproces. De volgende paragraaf gaat hierover.

### 2.3.2 Interactieve en niet-interactieve bestuursstijlen

Om voor een gegeven vraagstuk een passende bestuursstijl en geschikte (participatie-) instrumenten te kiezen, is het belangrijk om te weten welke plek de overheid geeft aan interactief beleid. Pröpper en Steenbeek (1999) onderscheiden verschillende bestuursstijlen in een participatieladder, variërend van interactief tot niet-interactief beleid: de faciliterende, samenwerkende, delegerende, participatieve, consulterende, open autoritaire en gesloten autoritaire stijl. In het algemeen kan worden gezegd dat bovenaan de ladder de inhoudelijke openheid het grootst is en deze per trede afneemt. Onder inhoudelijke openheid verstaan Pröpper en Steenbeek (1999: 47) 'de ruimte voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen (formulering van probleem en van beleid) en de ruimte om af te wijken van de opvattingen, voornemens en handelingskader van het bestuur'.

#### **Participatieladders**

Interactief beleid en dus de wijze van besturen kan verschillend worden ingevuld. Pröpper en Steenbeek (1999) onderscheiden de verschillende bestuursstijlen in een participatieladder. Voor bestuursstijlen kan ook de rol van de overheid worden gelezen. Er zijn geen goede of slechte bestuursstijlen. Een stijl past bij een bepaalde situatie en wordt op grond daarvan gekozen (zie paragraaf 2.4). In tabel 2.1 is de participatieladder opgenomen, met zowel bestuursstijlen voor interactief als niet-interactief beleid. Het begrip participatieladder suggereert dat het hier gaat om alle bestuursstijlen voor interactief beleid, maar dit is niet het geval. De bestuursstijlen voor niet-interactief beleid zijn ook in de participatieladder opgenomen.

Bestuursstijl	Rol van het bestuur	Rol van de participant
Interactief beleid		
<b>Faciliterende stijl</b>	Het bestuur biedt ondersteuning.	Initiatiefnemer
<b>Samenwerkende stijl</b>	Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen (publiekprivate samenwerking).	Samenwerkingspartner
<b>Delegerende stijl</b>	Het bestuur geeft aan andere partijen bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven.	Medebeslisser
<b>Participatieve stijl</b>	Het bestuur vraagt een open advies waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven.	Adviseur
Niet-interactief beleid		
<b>Consultatieve stijl</b>	Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving.	Consultor
<b>Open autoritaire stijl</b>	Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken, verschaft het hierover informatie. Om het beleid te laten slagen, tracht het doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden.	Doelgroep van onderzoek of voorlichting
<b>Gesloten autoritaire stijl</b>	Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie.	Geen

*Tabel 2.1: Participatieladder van Pröpper en Steenbeek.  
(Bron: Pröpper en Steenbeek, 1999: 51-52)*

Met de volgende vragen kan duidelijk worden gemaakt wat de verschillen zijn tussen de bestuursstijlen (Pröpper en Steenbeek, 1999). Deze vragen kunnen ook een hulpmiddel zijn bij het benoemen van een bestuursstijl in de praktijk.

1. Hoe groot is de invloed van participanten? Wie (mede) verantwoordelijkheid heeft om beslissingen te nemen, heeft vaak een grote invloed op het uiteindelijk tot stand komen van beleid. De grens van het door participanten mee laten beslissen van beleidskeuzen, ligt tussen de delegerende en participatieve stijl.
2. Wat is de inhoudelijke beleidsruimte? De wijze waarop participanten de ruimte en inbreng krijgen om de kaders, problemen en oplossingen van beleid vorm te geven, geeft de inhoudelijke beleidsruimte aan. Een belangrijke overgang is die van de participatieve naar de consultatieve stijl. Bij de eerst genoemde stijl kunnen participanten zelf nog ideeën aandragen, terwijl bij de tweede genoemde stijl dit van de kant van de overheid komt.

3. Op welk moment hebben participanten invloed? Bij alle vormen van bestuur kunnen participanten in principe invloed uitoefenen. Het is echter de vraag of het bij elke beleidssituatie effectief is. Met effectief wordt hier bedoeld dat de overheid met de wensen en belangen van participanten rekening houdt. Voor de faciliterende, samenwerkende en participatieve stijl kan worden gezegd dat participanten duidelijke invloed vooraf hebben op het beleid. Bij de andere stijlen ligt deze invloed gemengd of achteraf. Bij de faciliterende stijl moet de term participant niet letterlijk worden genomen, want het is dan de overheid die aan de zijlijn van het planproces ondersteuning biedt en eigenlijk de participant is.
4. Wat is de rol van participanten? En hoeveel participanten zijn erbij betrokken? Het aantal participanten dat betrokken is bij een planproces, zegt iets over de bestuursstijl. Om bijvoorbeeld tot gezamenlijk beleid te komen bij de samenwerkende stijl, zal het aantal participerende partijen niet te groot moeten zijn.
5. Wat is de inbreng van participanten? Inbreng voor het beleid zegt iets over de bestuurswijze van de overheid. Bij de faciliterende, samenwerkende en delegerende stijl kunnen participanten naast het inbrengen van wensen en belangen ook mede uitvoering geven aan het beleid. Het is van belang dat participerende partijen, die een bepaalde beslissingsbevoegdheid in het planproces hebben gekregen, representatief, voldoende betrokken en georganiseerd zijn.
6. Wanneer is wel en wanneer geen sprake van interactief beleid? In tabel 2.1 staat aangegeven welke bestuursstijlen volgens Pröpper en Steenbeek onder interactief en niet-interactief beleid vallen. Met interactief wordt bedoeld dat participanten vanaf het begin bij het beleid betrokken worden. Zij kunnen een bijdrage leveren aan bijvoorbeeld de probleemdefinitie en het aandragen van oplossingen. Dit is bij de consultatieve en autoritaire stijl niet het geval. Bij de faciliterende en samenwerkende stijl kunnen participanten naast meepraten ook beslissen en bij de delegerende stijl meebeslissen. Het beleid dat centraal staat zegt iets over de initiatiefnemer van het planproces. Bij de faciliterende stijl gaat het primair om het beleid van de participant. Bij de samenwerkende bestuursstijl is de overheid mede-initiatiefnemer. Bij alle andere stijlen staat het beleid van de overheid centraal en worden participanten uitgenodigd hieraan een bijdrage te leveren.

Bestuursstijlen kunnen elkaar in een planproces opvolgen. Bijvoorbeeld bij het opstellen van een verkeerscirculatieplan kan aan het begin van het planproces een participatieve stijl geschikt zijn om de problemen en oplossingen te inventariseren. Na deze analyse te hebben gemaakt, kan een concreet plan worden ontwikkeld. Hierop kan aansluitend een inspraakronde worden georganiseerd, overeenkomstig de consultatieve stijl. Dit wordt ook wel het divergerende en convergerende principe van het planproces genoemd. Het eerst verbreden van de beleidsinhoud om vervolgens te gaan trechteren, om te komen tot een concreet plan. Tijdens het verloop van een planproces kunnen dus verschillende bestuursstijlen elkaar opvolgen. Daarnaast kunnen verschillende bestuursstijlen tegelijkertijd worden toegepast. Vanwege bepaalde participanten of aspecten van een vraagstuk, kunnen meerdere bestuursstijlen naast elkaar worden gehanteerd. Bijvoorbeeld bij een deelproject in een groter plan. Het is dus belangrijk voor ogen te houden dat in de praktijk niet altijd één bestuursstijl gekozen kan worden en dat meerdere stijlen zowel tegelijkertijd als na elkaar kunnen voorkomen.

### **Andere participatieladders**

Naast de participatieladder van Pröpper en Steenbeek zijn er ook andere ladders in theorieën verschenen. In de theorie van Arnstein in De Roo en Voogd (2004: 74), vertaald in de zogeheten ladder van Arnstein, worden de verschillende vormen van participatie in planprocessen uiteengezet. Het model onderscheidt drie categorieën: 'echte participatie', 'symbolische participatie' en 'non-participatie'. Deze zijn weer onderverdeeld in subcategorieën. Het model is gebaseerd op de mate waarin belanghebbenden daadwerkelijke invloed



kunnen uitoefenen (Arnstein, 1969). In tabel 2.2 is het model uitgewerkt met de subcategorieën.

Categorie	Subcategorie
Echte participatie	Zelfbeschikking Bevoegdheden delegatie Samenwerking
Symbolische participatie	Tevredenstellen Consultatie Informereren
Non-participatie	Therapie Manipulatie

Tabel 2.2: Participatieladder van Arnstein. (Bron: De Roo en Voogd, 2004: 74)

De participatieladder van Teisman (1999) borduurt voort op de ladder van Arnstein. Beide ladders komen grotendeels met elkaar overeen. Volgens Teisman in De Lange (1999) kan interactief beleid worden gebaseerd op de mate van participatie. Daarnaast neemt hij ook het aantal betrokkenen mee in zijn model. Teisman geeft de gradaties van participatie weer in de vorm van drie ladders: 'echte participatie', 'symbolische participatie' en 'geen participatie' (zie tabel 2.3).

Categorie	Subcategorie	Mate van participatie	Aantal betrokkenen
Echte participatie	Zelfbestuur	+++++	+
	Delegeren	++++	++
	Coproduceren/samenwerken	+++	+++
Symbolische participatie	Consulteren	+++	++++
	Inspreken	++	+++++
Geen participatie	Informereren	+	+++++

Tabel 2.3: Participatieladder van Teisman. (Bron: De Lange, 1999)

De eerste trede van Teisman is het informeren van betrokkenen, bijvoorbeeld via een nieuwsbrief of een persbericht. Wordt de ladder van Pröpper en Steenbeek hiernaast gelegd, dan valt de eerste trede van Teisman onder de open autoritaire bestuursstijl. Bij deze trede is er geen sprake van interactief beleid. Opvallend is dat Teisman deze trede toch heeft opgenomen in zijn ladder. Volgens de theorie van Pröpper en Steenbeek (1999) is informeren geen vorm van participatie, omdat het hier gaat om eenrichtingsverkeer van beleidmedewerkers naar belanghebbenden toe.

De tweede trede van de ladder van Teisman is 'symbolische participatie'. Hieronder valt inspreken en consulteren. Inspreken is het verkrijgen van respons voor de planvorming door bijvoorbeeld inspraakreacties of het houden van enquêtes via internet. Bij inspraak wordt gesuggereerd dat er sprake is van participatie, maar de schijn bedriegt. Belanghebbenden kunnen in het proces wel hun mening of visie kenbaar maken, maar de garantie dat hier ook naar geluisterd wordt en dat de beleidsmedewerker daadwerkelijk zijn besluiten mede baseert op deze inbreng, is er niet. Consulteren valt ook onder symbolische participatie, maar verschilt van inspreken door de manier waarop belanghebbenden worden benaderd. Bij consulteren worden derden namelijk actief benaderd via de formele dialoog. Hierbij valt te denken aan het houden van een workshop of het in het leven roepen van een

klankbordgroep. Bij inspreken ligt het initiatief bij de belanghebbende. Bij consulteren bij de beleidsmedewerker. Vergeleken met de ladder van Pröpper en Steenbeek valt de tweede trede van Teisman onder de consultatieve stijl. Hier is dus ook sprake van niet-interactief beleid.

De derde trede van de ladder van Teisman bestaat uit 'echte participatie'. Hier vallen coproduceren, delegeren en zelfbestuur onder. Deze subcategorieën vallen bij de ladder van Pröpper en Steenbeek onder interactief beleid. Coproduceren of samenwerken kan worden gezien als het gezamenlijk maken van visies of plannen in bijvoorbeeld een projectgroep. Bij deze vorm van participatie doen de meningen en gedachten van derden ertoe, want respons kan in de planvorming worden meegenomen. Elke inbreng telt even zwaar mee. Dit is met de ladder van Pröpper en Steenbeek te vergelijken met de samenwerkende stijl en in mindere mate met de participatieve stijl.

Bij delegeren van de ladder van Teisman worden taken overgedragen aan derden. De besluitvormingsinvloed van derden is hierbij nog groter en het aantal betrokkenen neemt verder af. Dit is overeenkomstig met de delegerende stijl van Pröpper en Steenbeek. Zelfbestuur is volgens de ladder van Teisman het toppunt van participatie. Hierbij staat de eigen planvorming van derden centraal en is er voor de beleidsmedewerker geen of een andere rol weggelegd. Dit is overeenkomstig met de faciliterende stijl van Pröpper en Steenbeek.

Kortom, de participatieladders van Teisman en Pröpper en Steenbeek gebruiken verschillende termen, maar in strekking komen ze met elkaar overeen. 'Geen participatie' en 'symbolische participatie' van de ladder van Teisman komen bij de ladder van Pröpper en Steenbeek overeen met de drie stijlen die onder niet-interactief beleid vallen. 'Echte participatie' valt samen met de stijlen van Pröpper en Steenbeek die onder interactief beleid vallen. Opvallend is dat zowel Arnstein als Teisman in hun ladders delegeren boven coproduceren/samenwerken plaatsen, terwijl Pröpper en Steenbeek een andere volgorde hanteren: samenwerken staat hoger in de ladder dan delegeren.

De participatieladders met de classificaties van Arnstein en Teisman laten een simplistische weergave van de werkelijkheid zien. De ladders kunnen de suggestie wekken dat meer participatie tot een beter eindresultaat leidt. Pröpper en Steenbeek (1999) nuanceren dit met de constatering dat bestuursstijlen niet goed of slecht zijn. Het kiezen en/of hanteren van bestuursstijlen is mede afhankelijk van de gegeven beleidssituatie (meer hierover in paragraaf 2.4). De ladder van Pröpper en Steenbeek zal in het vervolg van dit rapport als uitgangspunt dienen bij het classificeren van bestuursstijlen.

## 2.4 Participatieprocessen: schipperen tussen efficiëntie en effectiviteit

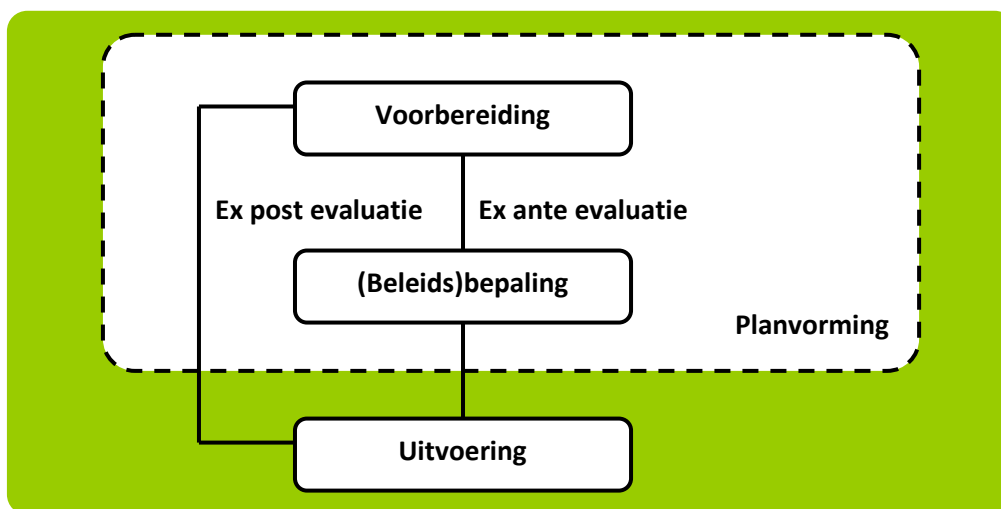
De eerste twee stappen van het afwegingskader van Pröpper en Steenbeek zijn in paragraaf 2.3 behandeld. Deze paragraaf gaat over de laatste twee stappen: het kiezen uit geschikte bestuursstijlen en de consequenties die daaraan verbonden zijn.

In paragraaf 2.4.1 wordt gekeken op welke wijze een planproces optimaal kan worden ingericht. Dit wordt gedaan aan de hand van het beslissingsmodel van De Roo. In paragraaf 2.4.2 wordt kort beschreven welke rol communicatie kan spelen bij een bepaalde bestuursstijl. Tot slot wordt in paragraaf 2.4.3 een probleem aangestipt over het betrekken van belanghebbenden bij een participatieproces.

## 2.4.1 Het beslissingsmodel van De Roo

### Planvorming en planuitvoering

Een planproces is opgebouwd uit vele verschillende fasen. Een ruimtelijk planproces is volgens Voogd (2004: 8) te omschrijven als 'het geheel van activiteiten met betrekking tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering, monitoring, bijsturing en evaluatie van beleid' (zie figuur 2.3). Onder beleid verstaat Voogd (2004: 8) 'een complex van handelingen ten aanzien van een probleem of doelgroep'. In essentie kan in elk planproces een tweetal hoofdstadia onderscheiden worden: de planvorming en de planuitvoering. Beide stadia wisselen elkaar in de tijd af. Dit rapport concentreert zich op het eerste stadium van de planvorming, omdat in dit stadium de beleidsvoorbereidingen plaatsvinden. Ofwel, participatie kan in het vroege stadium van het planproces een relevante rol spelen. De keuze voor (niet) interactief beleid en passende bestuursstijlen wordt in dit stadium bepaald. In het stadium van de beleidsbepaling worden expliciete keuzen gemaakt, die van invloed zijn op de verdere werkzaamheden.



Figuur 2.3: Componenten planproces. (Bron: Voogd, 2004: 9)

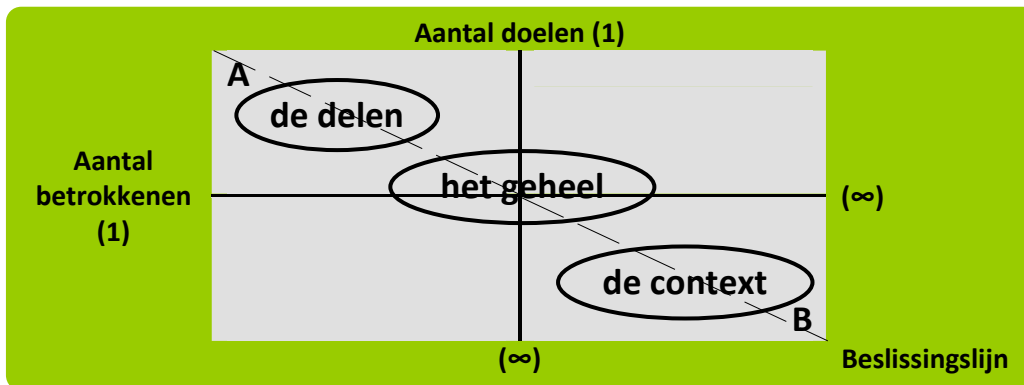
### Beslissingsmodel

Drie vragen zijn volgens De Roo (2001: 91) van belang bij de inrichting van planprocessen:

1. Wat dient er bereikt te worden? (doelgericht)
2. Wie zijn daarbij betrokken? (institutiegericht)
3. Hoe kan het doel worden bereikt? (beslissingsgericht)

Deze vragen kenmerken ook wel de handelingsgerichtheid van planprocessen. Deze handelingsgerichtheid is vanuit drie verschillende invalshoeken te zien: doelgericht, institutiegericht en beslissingsgericht. De eerste aanzet tot het maken van plannen is gelegen in een behoefte aan doelgericht handelen (het object). Echter, dit is onlosmakelijk verbonden met het maken van keuzes (beslissingsgericht; het inter-subject), waaronder de vraag wie bij het maken van keuzes betrokken dienen te zijn (institutiegericht; het subject). Dit model is in figuur 2.4 simplistisch samengevat. De horizontale as geeft het aantal betrokkenen weer. De verticale as het aantal beoogde doelen. De beslissingslijn (stippellijn in figuur 2.4) loopt van linksboven naar rechtsonder en geeft het ideale optimum voor de invulling van een planproces weer. De gegevens voor het model zijn kwalitatief van aard. Omdat kwalitatieve gegevens van nominaal of ordinaal niveau zijn, geven de indelingscategorieën wel

onderscheidingen aan maar kunnen de verschillen tussen de onderscheidingen niet op een continuüm worden uitgedrukt (Wester, 1995).



Figuur 2.4: Model De Roo. (Bron: De Roo, 2001: 150)

Het model voor planninggericht handelen zal volgens De Roo (2001) 'doelgerichte (doeltreffendheid: effectiviteit) en institutiegerichte (doelmatigheid: efficiëntie) kenmerken moeten bevatten, die afhankelijk van de (beslissingsgerichte) keuze tussen centrale en decentrale sturing, moet leiden tot de positionering van vraagstukken en de daarbij passende oplossingsstrategieën'. Met het model van De Roo zijn het relatiegebruik, ofwel het mogelijk aantal interactieve actoren dat deelneemt aan het planproces, en het doelbereik dat aan een vraagstuk is verbonden, tegen elkaar uitgezet. Met de assen van beide variabelen wordt een theoretisch continuüm bestreken van nul tot en met een oneindig aantal actoren en doelen (zie figuur 2.4). Met A in figuur 2.4 wordt het gebied aangegeven waarin sprake is van volledige controle. B staat daarentegen voor het gebied waarin controle volledig ontbreekt en waarin marktwerking in zijn pure vorm zal plaatsvinden. Het gebied tussen A en B geeft het gebied aan waarbinnen sprake kan zijn planninggericht handelen. Daarnaast kan met het model de oriëntatie op delen, het geheel en de context van het planningvraagstuk worden aangeduid (zie figuur 2.4).

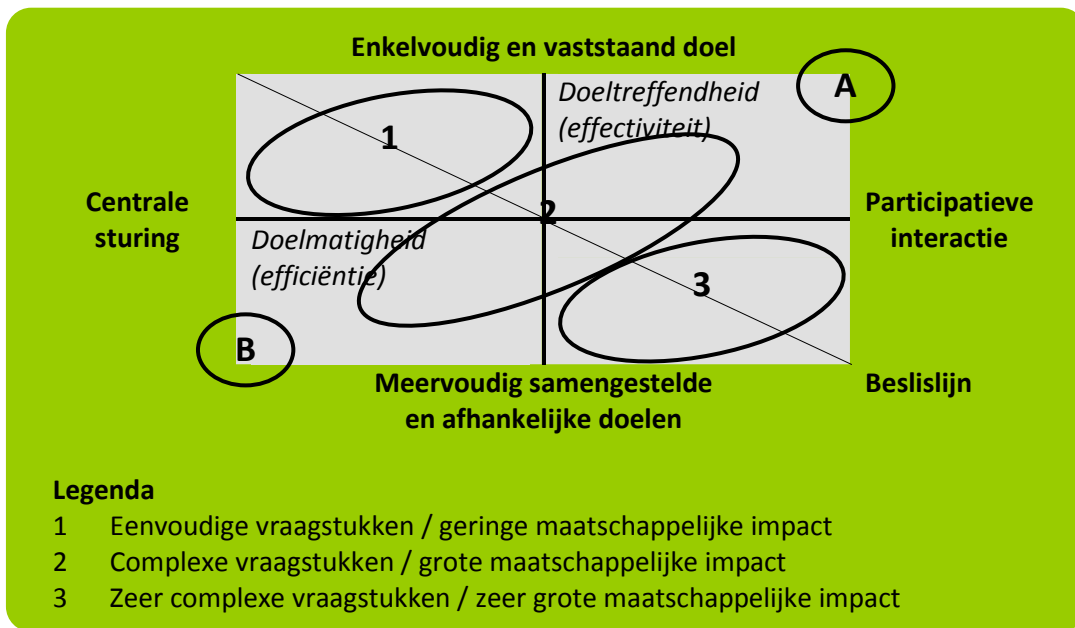
De Roo (2001: 149) heeft voor zijn model een typologie voorgesteld, waarbij 'complexiteit als representant van het beslissingsgericht handelingsperspectief op planning is uitgezet tegen het aantal actoren of instituties en tegen het doel of doelbereik, dat aan een vraagstuk kunnen worden verbonden' (zie tabel 2.4). Deze indeling, gebaseerd op doelgericht, beslissingsgericht en institutiegericht handelen kan een middel zijn bij het karakteriseren van planningvraagstukken en bij het aanwijzen van geschikte bestuursstijlen. Dit keuzeschema is echter eenvoudig van opzet en niet volledig. Volgens De Roo (2001: 151) wordt met dit schema ook onderschreven dat 'centrale sturing niet afgedaan heeft, maar – afhankelijk van de aard van het vraagstuk – nog steeds van toepassing kan zijn, al dan niet naast of aangevuld door andere sturingsstrategieën'. Het is een nuance op de constatering dat interactief beleid aan populariteit wint (paragraaf 2.2), waarbij de nadruk nogal eens dominant wordt gelegd op het planproces met de veronderstelling dat participatie en draagvlak van toegevoegde zijn dan het mechanisme dat tot doelverwezenlijking kan leiden.

Beslis- singsgericht ↓	Actoren/doelbereik						
	Enkelvoudig			Meervoudig			(∞)
<b>Eenvoudig</b>	Object	Enkele delen	(Functio- neel-) rationele en centrale planning	Object	Meerdere delen Feedback compromis	Bv. com- prehensive en scenario planning	
	Rationaliteit	Direct- oorzakelijk		Rationaliteit			
	Inter- subjectief	Hiërarchie		Inter- subjectief			
<b>Complex</b>	Object	Delen en omgeving	O.a. contingen- tieplanning	Object	Delen en omgeving interactief	Integrale, interactie- ve en participatie ve planning	
	Rationaliteit	Feedback		Rationaliteit			
	Inter- subjectief	Coördinatie		Inter- subjectief	Consensus		
<b>(Chaos)</b>							

Tabel 2.4: Typologie ten behoeve van planninggericht handelen. (Bron: De Roo, 2001: 151)

Door complexiteit als criterium voor beslissingsgericht handelen, en daarmee als verbindend element tussen de handelingsperspectieven, als uitgangspunt te nemen, kan op abstracte wijze de relatie tussen het doelgerichte, het institutiegerichte en het beslissingsgerichte handelen in planning worden uitgebeeld (zie figuur 2.5). Afhankelijk van de mate van interactie en de beoogde doelen, wordt er een indeling gemaakt op eenvoudige (gebied 1 in figuur 2.5), complexe (gebied 2) en zeer complexe vraagstukken (gebied 3). 'De keuze om welke mate van complexiteit het gaat is echter een beslissingsgerichte handeling in planning' (De Roo, 2001: 152). De keuzen liggen daarmee op de denkbeeldige diagonale lijn die van linksboven naar rechtsonder in het model loopt. Dit heeft tot logisch gevolg dat bij een enkelvoudig en vaststaand doel wordt volstaan met centrale sturing (eenvoudig vraagstuk) en dat bij meervoudig samengestelde en afhankelijke doelen wordt volstaan met participatieve interactie (zeer complex vraagstuk). Daartussen zijn vele vormen van sturing denkbaar. Hierbij wordt een relatie gelegd tussen doelmatigheid (horizontale as in figuur 2.5) en doeltreffendheid (verticale as) van planning. Hoe groter de afwijking van de denkbeeldige optimale beslislijn wordt, hoe groter het planproces niet optimaal wordt ingericht. Met optimaal planproces wordt bedoeld het juiste evenwicht tussen de efficiëntie van het proces en het bereiken van het beoogde doel. Volgens De Roo (2001: 91) wordt een doel nagestreefd als 'beleidsinhoudelijke uitwerkingen en ontwikkelingen ertoe kunnen leiden dat verschillende visies die er zijn ten aanzien van wens en werkelijkheid in redelijkheid te overbruggen zijn'. Zowel in gebied A als B in figuur 2.5 is er geen sprake van een optimaal planproces.

Parallel aan het criterium complexiteit, kan maatschappelijke gevoeligheid als criterium voor beslissingsgericht handelen als uitgangspunt worden genomen. Hierbij wordt een indeling gemaakt op geringe (gebied 1 in figuur 2.5), grote (gebied 2) en zeer grote maatschappelijke impact (gebied 3).



Figuur 2.5: Model De Roo. (Bron: De Roo, 2001: 150-151)

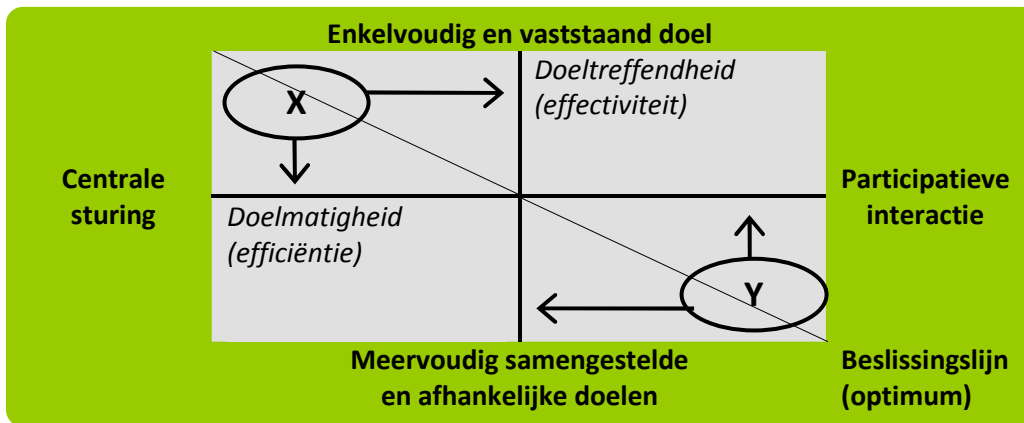
Het model van De Roo kan op vier manieren worden gebruikt en toegepast:

1. Het ontrafelen van de aard en omvang van het vraagstuk (complexiteit).
2. Het inzichtelijk maken van veranderingen van een vraagstuk.
3. Het bepalen van passende planningsstrategieën en/of bestuursstijlen.
4. Het bepalen van de daarbij passende instrumenten.

#### Voorbeeld

Ter verduidelijking een voorbeeld. Gemeente X wil een voetgangersoversteekplaats realiseren voor het station. Er zijn namelijk veel voetgangers die van en naar het station lopen en daarbij een drukke weg over moeten steken. Dit leidt tot gevaarlijke situaties. Gemeente X wil hier wat aan doen en besluit al snel om een oversteekplaats te realiseren. Met als enkelvoudig en vaststaand doel om de verkeersveiligheid van voetgangers voor het station te verbeteren door een zebra te realiseren, kan gemeente X dit vraagstuk centraal aansturen. Uit het model van De Roo blijkt namelijk dat deze keuze een effectieve en efficiënte manier van werken is. In figuur 2.6 is de keuze van gemeente X aangeven met gebied X. Het gebied ligt bij de optimale beslislijn. Dit houdt in dat het planproces bij benadering ook optimaal is ingericht.

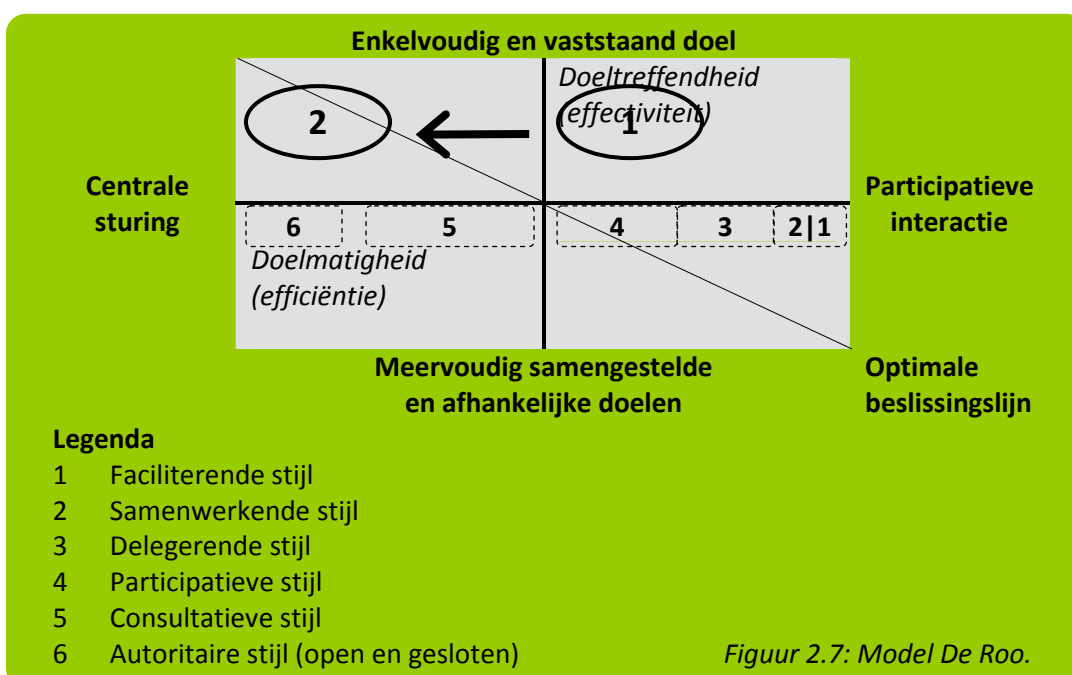
Gemeente Y moet een nieuw verkeerscirculatieplan voor haar stad opstellen. Hierbij moet niet alleen worden gelet op de bereikbaarheid van de stad, maar tevens op de doorstroming van het verkeer, de veiligheid en leefbaarheid. Gemeente Y staat voor een complex vraagstuk. Het raakt veel belangen in de stad en veel aspecten van het beleid moeten worden meegenomen en meegewogen in het plan. Gemeente Y besluit om het vraagstuk niet alleen aan te pakken, maar door op een interactieve wijze dit samen met partijen uit de stad te doen. Met als meervoudig samengestelde en afhankelijke doelen om de bereikbaarheid, doorstroming, veiligheid en leefbaarheid van de stad te verbeteren door een nieuw verkeerscirculatieplan op te stellen, kan gemeente X dit vraagstuk interactief aanpakken (zie gebied Y in figuur 2.6). Uit het model van De Roo blijkt dat deze keuze een effectieve en efficiënte manier van werken is. Ofwel, deze werkwijze is een optimale inrichting van het planproces.



Figuur 2.6: Model De Roo. Bij het maken van een plan om een voetgangersoversteekplaats in de stad te plaatsen, zou het geschikt zijn om dit centraal aan te sturen (gebied X). Om een verkeerscirculatieplan voor de stad op te stellen, zou het geschikt zijn om dit interactief aan te pakken (gebied Y).

Met het model van De Roo kan afhankelijk van de opgestelde doelen voor een geschikte bestuursstijl/aanpak worden gekozen, om een planproces optimaal in te richten. Of andersom: aan de hand van een gekozen bestuursstijl/aanpak en bijbehorende opgestelde doelen kan achteraf worden bekeken of een planproces wel optimaal was ingericht.

Planprocessen kunnen worden getoetst aan de hand van het model van De Roo. In paragraaf 2.3.2 zijn zeven bestuursstijlen aangereikt, die overheden kunnen hanteren in een planproces (Pröpper en Steenbeek, 1999). Deze bestuursstijlen kunnen in het model van De Roo worden geplaatst op de horizontale as (zie figuur 2.7). Waarbij de open en gesloten autoritaire stijl voor het gemak samen worden genomen en terug te vinden zijn aan de linkerkant van het model. De faciliterende stijl is uiterst rechts gepositioneerd in het model. De andere bestuursstijlen zijn hier tussenin geplaatst. De verticale as in het model geeft de denkbeeldige grens aan tussen interactief en niet-interactief beleid. Ofwel, links van de verticale as zijn de niet interactieve bestuursstijlen (5 en 6) terug te vinden, rechts van de verticale as zijn de interactieve bestuursstijlen gepositioneerd (1 tot en met 4).



Figuur 2.7: Model De Roo.

Het model van De Roo lijkt in eerste instantie een statisch model. Toch kan met dit model, zoals eerder al kort is aangegeven, ‘veranderingen van een vraagstuk inzichtelijk worden gemaakt’ (De Roo, 2001: 153).

### **Voorbeeld**

Ter illustratie een voorbeeld. Gemeente Z wil graag de oversteekbaarheid van een drukke weg voor voetgangers verbeteren. Maar op welke plek moet dit gebeuren, aan welke uitvoering moet worden gedacht en aan welke eisen moet de nieuwe oversteekvoorziening voldoen? Gemeente Z besluit om deze vragen neer te leggen bij de omliggende bewoners, gebruikers en partijen als de Voetgangersbond en Veilig Verkeer Nederland (zie gebied 1 in figuur 2.7). Na een aantal gehouden bijeenkomsten en workshops, beslist de gemeente na drie maanden uiteindelijk over de nieuwe oversteekvoorziening. Een half jaar later komt gemeente Z voor eenzelfde vraagstuk te staan. Ze wil dit nu echter op een efficiëntere manier aanpakken. Gemeente Z pleegt geen overleg met bewoners en belanghebbende partijen, maar ze maakt een eigen analyse van de situatie en neemt daarover een besluit (gebied 2 in figuur 2.7).

Dit voorbeeld laat zien hoe een manier van denken en besturen in de loop van de tijd kan veranderen. Dit is ook terug te zien in het model van De Roo. De pijl in figuur 2.7 geeft de verschuiving weer. De dimensie tijd kan dus in het model van De Roo worden meegenomen.

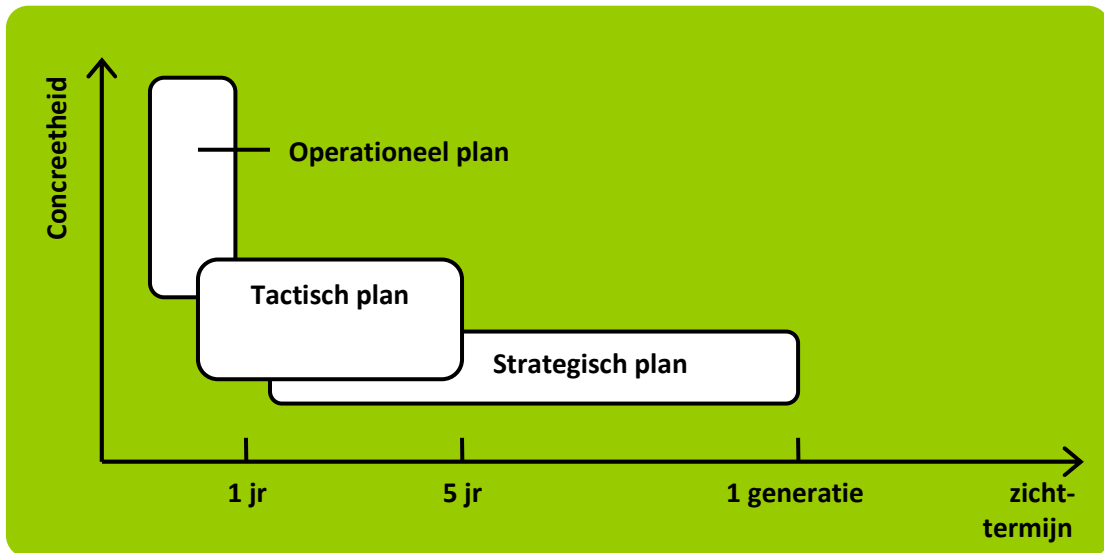
### **Typen plannen**

Zoals gezegd kan het model van De Roo op vier manieren worden gebruikt en toegepast. Eén manier is het ontrafelen van de aard en omvang van het vraagstuk. De Roo (2001) heeft hiervoor een typologie opgesteld, waarbij plannen kunnen worden ingedeeld naar de mate van complexiteit (zie tabel 2.4 en figuur 2.5).

Een vraagstuk kan ook worden getypeerd naar tijdsduur en politiek-bestuurlijke intenties (De Roo en Voogd, 2004: 97). Globaal zijn er drie soorten plannen: het strategische plan, het tactische plan en het operationele plan (zie figuur 2.8). Elk van deze type plannen kan zowel eenvoudig als (zeer) complex zijn. Uit de mate van de complexiteit van een vraagstuk kan dus niet het type plan wordt afgeleid.

Het strategische plan is veelal visionair van karakter, en kijkt in dat opzicht het meest ver de toekomst in. Het gaat hier volgens De Roo en Voogd (2004: 97) ‘veelal om een plan dat de politiek-bestuurlijke intenties probeert te vangen in een beleidscontext waarin de verschillende ambities vanuit diverse beleidsterreinen ten aanzien van de bedoelde intenties worden aangegeven, de verschillende betrokkenen worden aangesproken met het doel te overtuigen van de noodzaak en/of het belang van de bedoelde intenties, de globale doelstellingen die uit de intenties voortvloeien worden beschreven, alsook de brede maatschappelijke effecten die men beoogt, en – uiteindelijk – de weg er naar toe’. Strategische plannen zijn echter nog te abstract voor implementatie. Daarvoor is het tactisch plan. De verschillende acties die nodig zijn voor de middellange termijn worden in het tactische plan uitgewerkt, met elkaar in verband gebracht, en koppelt de acties aan de verschillende betrokkenen. Ook wordt in dit plan vaak een eerste financiële raming opgenomen. Het operationele plan daarentegen is op de korte termijn gericht. Hieronder vallen concrete projecten die betrekking hebben op een beperkte territoriale schaal (Voogd, 2004: 20).





Figuur 2.8: Relatie tussen strategische, tactische en operationele plannen.  
(Bron: De Roo en Voogd, 2004: 98)

Dit rapport richt zich op participatieprocessen met betrekking tot het opstellen van een verkeers(-circulatie)plan. Verkeersplannen kunnen op strategisch niveau worden gemaakt, zoals bij Gemeentelijke Verkeer- en Vervoersplannen (GVVP). Een uitvloeisel van het GVVP kan een globaal uitvoeringsprogramma zijn, ofwel een plan op tactisch niveau. Daarnaast worden verkeersplannen op operationeel niveau gemaakt, hierbij valt te denken aan het opstellen van verkeerscirculatieplannen – zoals het geval is bij de gemeente Zwolle – of jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

#### 2.4.2 Communicatiemiddelen bij participatie

Bij participatieprocessen zijn vele communicatiemiddelen denkbaar. Pröpper en Steenbeek (1999) delen verschillende middelen in aan de hand van het doel en de aard van communicatie (zie bijlage III voor het overzicht). Het gaat hier dus over het concretiseren of mogelijk maken van interactie; de instrumenten voor interactief beleid.

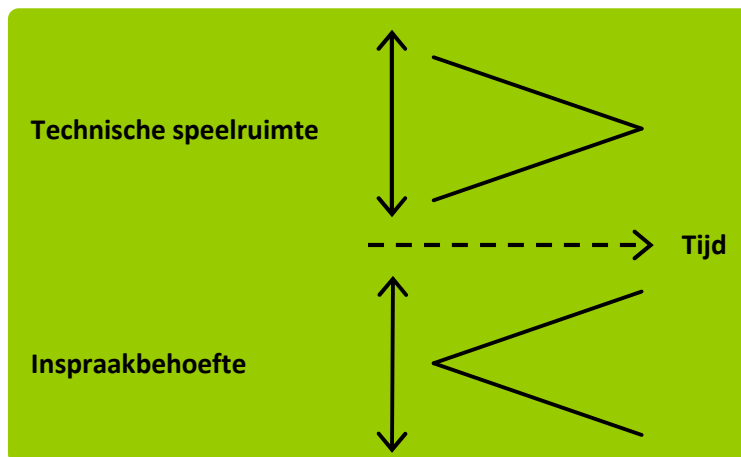
Bij interactief beleid is het opstellen van een communicatiestrategie een wezenlijk onderdeel om het proces te kunnen faciliteren. Met communicatiestrategie bedoelen Pröpper en Steenbeek (1999) het plannen en faseren van interactiehandelingen. Het doel van communicatie kan worden afgeleid uit de bestuursstijl of -stijlen (paragraaf 2.3.2) waarvoor is gekozen (zie het beslissingsmodel in paragraaf 2.4.1). Bij de faciliterende, samenwerkende en delegerende stijl moet communicatie resulteren in beleidsdaden. Bij de participerende stijl moet communicatie resulteren in een gezamenlijke meningsvorming of oplossingsrichting. Bij de consulterende en open autoritaire stijl is het doel van communicatie gericht op kennisvermeerdering en gerichte beïnvloeding.

Door te kijken welke vormen van participatie (bestuursstijlen) bij een planproces worden toegepast, kan geïndiceerd worden welke communicatiemiddelen hierbij geschikt zijn. Omgekeerd geldt dit ook: communicatiemiddelen die gebruikt zijn in een planproces kunnen gehanteerde bestuursstijlen indiceren. Dit kan een hulpmiddel zijn om beleidssituaties in het model van De Roo te plaatsen.

### 2.4.3 Het Collingridge dilemma

Het mag duidelijk zijn dat een succesvol of optimaal verloop van een planproces van veel factoren afhankelijk is. Factoren die deels ook niet voorspelbaar zijn, zoals het indienen van bezwaren via rechterlijke procedures of negatieve media-aandacht. In dit verband wijst Pel en Verbart (1997) erop dat in de theorie vaak op het belang van betrokkenheid in een vroeg stadium van het planproces wordt gewezen. Deze betrokkenheid is van belang, omdat er in een vroeg stadium nog veel keuzemogelijkheden zijn en actoren de kans hebben om elkaars mening uit te horen. Hierdoor kunnen visies naar elkaar toe groeien en kan er begrip voor elkaars standpunten worden gekweekt. Echter, als plannen vaag en abstract zijn is het voor participanten vaak niet interessant om hierop te reageren en/of invloed uit te oefenen.

Een belangrijk dilemma is dat de behoefte aan inspraak toeneemt als plannen concreter worden gemaakt, maar dat dan de speelruimte voor participanten en de mogelijkheden om de plannen aan te passen ook kleiner zijn geworden. Dit heet volgens Pel en Verbart (1997) het Collingridge dilemma (zie figuur 2.9). Tijdens het verloop van een planproces wordt er namelijk veel tijd, geld en moeite gestoken in het plan. Er worden afspraken gemaakt, studies gedaan en verwachtingen gewekt. Dit maakt het lastiger om in een relatief laat stadium plannen nog te veranderen. Het zou om deze reden belangrijk zijn om betrokkenen op tijd bij het planproces te betrekken.



Figuur 2.9: Collingridge dilemma. (Bron: Pel en Verbart, 1997)

Daarnaast is een bepaalde incubatietijd nodig voor het wennen aan nieuwe oplossingen; mensen moeten aan nieuwe ideeën wennen. Door een gevoel van betrokkenheid te creëren bij nieuwe plannen, zullen deze ook eerder geaccepteerd worden (Pel 1997: 13).

## 2.5 Conclusie

Interactief beleid iets zegt over de wijze van beleid voeren door de overheid. Het heeft betrekking op een bepaalde vormgeving van het planproces. Hierbij wordt bedoeld op het vroeg betrekken van partijen in het planproces om tot bepaling van het beleid te komen. Interactief beleid is niet iets van de laatste jaren, maar al een paar decennia lang in opkomst. Het is het gevolg van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen en de veranderende sturingsfilosofie van de overheid.

Het afwegingskader van Pröpper en Steenbeek (1999) stelt relevante vragen voor de inrichting van een participatieproces. Om een participatieproces in te richten is het van

belang om te weten welke problematiek er speelt, welke actoren erbij betrokken kunnen worden, welke doelen aan en voorwaarden voor interactief beleid worden gesteld.

Interactief beleid – en de wijze van besturen – kan verschillend worden ingevuld. Er bestaan verschillende classificaties van bestuursstijlen. Pröpper en Steenbeek (1999) onderscheiden zeven verschillende stijlen: de faciliterende, samenwerkende, delegerende, participatieve, consultatieve en autoritaire stijl (open en gesloten). Er zijn geen goede of slechte bestuursstijlen. Een stijl past bij een bepaalde situatie en wordt op grond daarvan gekozen.

Het beslissingsmodel van De Roo (2001) geeft inzicht op welke wijze een participatieproces kan worden geoptimaliseerd. De bijdrage van participatie in het beginstadium van de planvormingfase kan met dit model dus ook inzichtelijk worden gemaakt. Door complexiteit van een vraagstuk als criterium voor beslissingsgericht handelen als uitgangspunt te nemen, kan op abstracte wijze de relatie tussen het doelgerichte, het institutiegerichte en het beslissingsgerichte handelen in planning worden uitgebeeld. Het model laat tevens de relatie tussen doelmatigheid en doeltreffendheid van planning zien, waarbij de denkbeeldige optimale beslislijn bij benadering overeen komt met een optimaal planproces. Hoe groter de afwijking van de optimale beslislijn, hoe groter het proces niet optimaal wordt (of was) ingericht.

De cases uit hoofdstuk 3 zullen met het model van De Roo worden geanalyseerd. Op basis van een inschatting van de complexiteit van het vraagstuk, de gehanteerde bestuursstijl of -stijlen en/of de beoogde doelen, kunnen de vraagstukken van de cases in het beslissingsmodel worden geplaatst. Hierdoor wordt inzichtelijk in hoeverre het proces in het beginstadium optimaal was ingericht. De gehanteerde bestuursstijlen kunnen mede worden geïndiceerd aan de hand van gebruikte communicatiemiddelen.

Tevens wordt het model van De Roo toegepast op het vraagstuk van de gemeente Zwolle. Hoofdstuk 4 zal hier verder op ingaan.



## Hoofdstuk 3: Ervaringen elders in het land

*It is costly wisdom that is bought by experience.*

R. Ascham

### 3.1 Inleiding

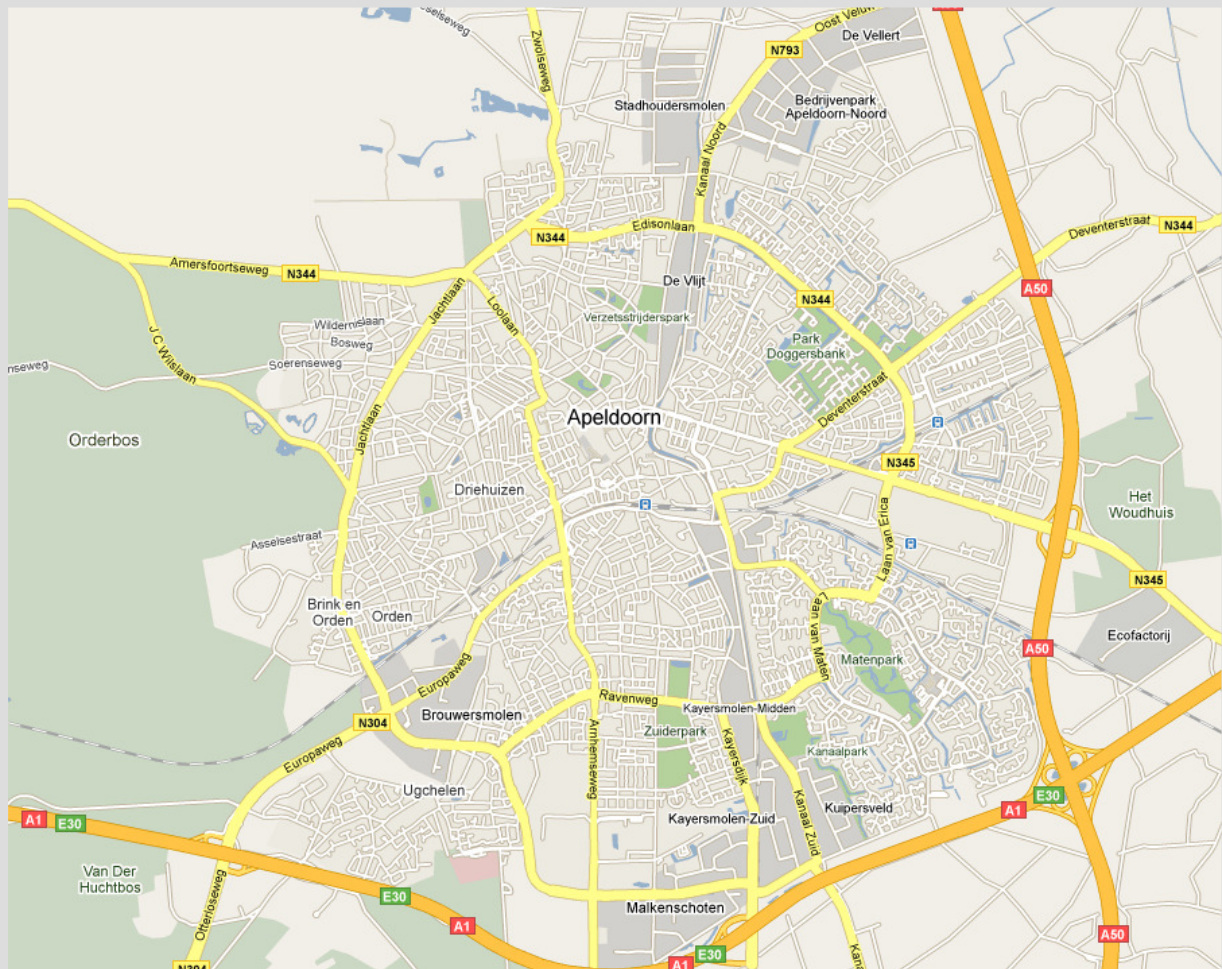
In dit hoofdstuk komen in genoemde volgorde de casestudies van Apeldoorn, Den Haag, Deventer en Hilversum aan bod. Elke paragraaf kent een vierledige opbouw. In de aanleiding wordt beschreven hoe elke gemeente tot een beslissing is gekomen om een nieuw verkeersplan te ontwikkelen voor de stad. Daarna komt aan bod hoe het proces in het beginstadium was georganiseerd, hoe het verliep en op welke wijze participatie werd toegepast. Vervolgens vindt een analyse van de casestudie plaats aan de hand van het beslissingsmodel van De Roo. Hierbij wordt inzichtelijk in hoeverre het proces in het beginstadium optimaal was ingericht. Per casestudie worden tot slot een aantal conclusies getrokken.

### 3.2 Apeldoorn

#### 3.2.1 Aanleiding

Apeldoorn is een stad van naar schatting 136.000 inwoners en ligt in de provincie Gelderland. De stad is gelegen aan de Veluwe. Apeldoorn heeft zich ruimtelijk ontwikkeld via belangrijke transportassen als het Apeldoorns kanaal, dat van 1868 tot 1961 voor met name kleinere schepen een belangrijke vaarverbinding was. “Langs het kanaal zijn industrieën ontstaan die een belangrijke economische impuls waren voor de stad Apeldoorn”, aldus Hinnie Bolt, beleidsmedewerker verkeer en vervoer van de gemeente Apeldoorn (2009). Vele wasserijen en andere kanaalgebonden industrieën hebben zich hier in de tijd gevestigd. Vanaf de jaren zestig is het kanaal verwaarloosd en kreeg het een minder belangrijke functie. De wetgeving van tegenwoordig staat het niet meer toe om zware industrie in de stad te hebben. De gemeente Apeldoorn wil de stroken langs het kanaal transformeren naar hoogwaardig woongebied.

Naast de bedrijven, die zich voornamelijk langs het Apeldoorns kanaal in de 19<sup>e</sup> en 20<sup>ste</sup> eeuw hebben ontwikkeld, zijn na de Tweede Wereldoorlog de grotere woonwijken gebouwd. Hinnie Bolt: “Apeldoorn is gebouwd op de oude linten.” Onder de oude linten vallen straten als de Europaweg, de Arnhemseweg, de Oude Beekbergerweg, de Zutphensestraat, de Deventerstraat, de Zwolseweg en de Amersfoorsteweg (zie figuur 3.1). De stedelijke ontwikkelingen zijn begonnen bij het gebied van paleis Het Loo en heeft zich in de loop van de tijd langzaam uitgebreid. Aan deze kant van Apeldoorn zijn de oudste delen van de stad terug te zien. Het huidige centrum bevat weinig historische gebouwen. In de tijd is hiervan veel verloren gegaan. Door de diverse stadsuitbreidingen die in de periode van 1970 tot 1990 hebben plaatsgevonden, zijn de uitbreidingsmogelijkheden voor de stad kleiner geworden. De grenzen worden grotendeels bepaald door het hoofdwegennet en de kroondomeinen. Ten oosten van Apeldoorn ligt de autosnelweg A50 (Eindhoven-Emmeloord) en ten zuiden de A1 (Amsterdam-Hengelo). Ten noordwesten liggen de kroondomeinen van de Staat der Nederlanden. Aan dit grootste landgoed van Nederland met ongeveer 10.400 hectare uitgestrekte bossen, heidevelden en landbouwgrond mag niet getornd worden.



Figuur 3.1: Kaart van Apeldoorn. (Bron: Google Maps, 2009)

Toekomstige ruimtelijke uitbreidingen voor woningbouw zijn ten noorden van de stad gepland. Zuidbroek is voorlopig de laatste nieuwbouwwijk van Apeldoorn. De gemeente heeft daarnaast een aantal inbreidingslocaties op het oog. Met inbreidingslocaties wordt bedoeld gebieden binnen de bebouwde kom die geschikt zijn voor nieuwe ruimtelijke functies. Met het samenwerkingsverband tussen de gemeentedriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen en inliggende gemeenten is afgesproken dat grootschalige bedrijvigheid en industrie ten zuiden van de A1 bij Apeldoorn kan worden gepositioneerd. Watergebonden industrie gaat naar Zutphen vanwege de ligging van de IJssel en Deventer concentreert zich met name op de hogere scholen rond het stationsgebied. Hiermee worden de voorzieningen van de regio beter geclusterd en de bereikbaarheid voor bedrijven en instellingen gewaarborgd.

In de loop van de tijd is in Apeldoorn een buitenringstructuur ontstaan, waarvan een deel ook provinciale weg is (zie de N-aanduidingen in figuur 3.1). De stad kent ook een binnenring rond het centrum. Bij het Oranjepark is een klein gedeelte hiervan eenrichtingsverkeer. Dit is in het verleden zo ontstaan. De binnenring wordt tweemaal doorkruist door het spoor. Hinnie Bolt: "Mede hierdoor ligt deze ringstructuur bij de weggebruiker er gevoelsmatig niet in."

Het verloop van de Verkeerskaart Apeldoorn in 2010 is voor de gemeente in 2007 aanleiding geweest om een nieuw plan te gaan ontwikkelen. De Verkeerskaart was het Gemeentelijk Verkeer- en Vervoersplan (GVVP) van Apeldoorn. Een GVVP is een strategisch beleidskader

op het gebied van verkeer en vervoer. Anders dan Rijk, provincie en stadsregio zijn gemeenten in Nederland niet verplicht om een GVVP vast te stellen (Kennissplatform Verkeer en Vervoer, 2009). Wel hebben gemeenten de plicht om geïntegreerd en op uitvoering gericht verkeer- en vervoersbeleid te ontwikkelen.

De normale procedure van de gemeente Apeldoorn is dat de gemeente een visie maakt en deze vervolgens voorlegt aan de inwoners van de stad. Dit gebeurt dan via de bestaande wijk- en dorpsraden en het houden van bewonersavonden. De gemeente wilde voor de nieuwe verkeersvisie het anders aanpakken, om inwoners meer bij het planproces te betrekken. Hinnie Bolt: "Dit keer moest er geen visie van achter een bureau worden gemaakt, maar door de burger zelf. Daar zit vaak de meeste kennis. Zowel waar de problemen spelen als aan welke oplossingen wordt gedacht."

### 3.2.2 Toepassing participatie

De gemeente Apeldoorn wilde advies inwinnen bij de inwoners om een nieuwe verkeersvisie te maken. De input van de burgers zou voor de visie worden gebruikt. Intern is de gemeente toen aan de slag gegaan hoe zij dit participatieproces moest gaan vormgeven. Er zijn immers vele participatievormen waaruit gekozen kan worden, maar niet elke vorm is geschikt en succesvol. De gemeente had uiteindelijk twee paden voor het participatietraject uitgestippeld. Naast het oprichten van een discussieplatform op internet moesten er stadsdebatten worden georganiseerd.

Inspraak via e-spraak ofwel internet zou het communicatiemiddel worden voor dit proces. Hinnie Bolt: "Elke Nederlander zit tegenwoordig op internet." Op deze manier kon aan de inwoners van Apeldoorn expliciet worden gevraagd welke ervaringen zij hadden met de verkeersproblemen in de stad. Voordeel van deze vorm van participatie is dat betrokkenen goed hun standpunten kunnen formuleren en die van een ander kunnen overdenken. In een klankbordgroep of grote discussie gaat dit moeilijker en moet er vaak direct gereageerd worden. Op internet kan de participant op zijn eigen tijd zijn mening verwoorden. Hinnie Bolt: "Waarom zouden participanten met de gemeente alleen kunnen communiceren tussen negen en vijf, terwijl de moderne burger 24 uur per dag communiceert? Of waarom alleen in een samengesteld moment om acht uur 's avonds met een plakje cake en een kopje koffie?" Door de gemeente werd een extern adviesbureau (Goudappel Coffeng) ingehuurd om het proces te begeleiden en het forum bij te houden.

In de zomer van 2008 is begonnen met de reis die Route055 heette (zie figuur 3.2). Route055 verwijst naar de historische autoweg US66 in de Verenigde Staten van Chicago tot Santa Monica. Het netnummer van Apeldoorn en omstreken is hierbij gebruikt. Het logo is ontwikkeld om het forum en het project herkenbaar te laten zijn voor alle betrokkenen. Route055 stond voor de website ([www.route055.nl](http://www.route055.nl)) waarop de discussie plaatsvond. Het forum op de website werkte aan de hand van de topografische kaart van Apeldoorn, waarop per thema of locatie een reactie door de bezoeker kon worden achtergelaten. Op de kaart konden zowel knelpunten als oplossingen worden aangegeven. Bezoekers konden op elkaars mening reageren. Hinnie Bolt: "Het ging steeds om de centrale vraag: 'Wat houdt u als weggebruiker bezig als het om het verkeer en vervoer in Apeldoorn gaat?'" Voor het forum waren van te voren geen specifieke thema's vastgesteld door de gemeente.



Figuur 3.2: Logo van Route055. (Bron: Route055, 2010)

Via publiekcampagnes werden burgers, bedrijven en instellingen in de stad opgeroepen om mee te doen en te reageren op het forum. De gemeente Apeldoorn wilde expliciet niet in de campagne bij naam worden genoemd, om een neutrale positie in te nemen en de reagerende partijen zoveel mogelijk te ruimte te geven voor hun ideeën. Tijdens het verloop van het forum werden grote posters in de stad opgehangen met kreten als 'Mijn buurman rijdt te hard' en 'Wie is er nu eerder: de fietser of de automobilist?'. Bedoeld als prikkel om verkeersdeelnemers naar de website te lokken en op het forum te reageren. Hinnie Bolt: "Door het onderwerp te koppelen aan de emotie van de mens, kunnen mensen worden verleid om actief mee te doen aan het participatieproces." Er kon worden gereageerd tot het einde van 2008.

In totaal hebben ruim 1000 mensen gereageerd op het forum. De overgrote meerderheid afkomstig uit de gemeente Apeldoorn. Bedrijven, maatschappelijke organisaties en instellingen lieten nauwelijks van zich horen. Een voorwaarde voor het goed functioneren van een forum was dat het voor de inwoners toegankelijk moest zijn. Door het huidige internettijdperk met een makkelijke toegang tot kaarten als Google Maps, was het aannemelijk dat het voor mensen gemakkelijker is geworden om via een kaart te reageren. De discussie die werd opgestart vanuit een kaart, werd als visueel aantrekkelijk beschouwd. Het maakte tevens de discussie overzichtelijk. Gezien niet elke 65-plusser toegang tot internet heeft of hiermee om kan gaan, zou kunnen worden aangenomen dat ouderen zich buitengesloten voelden via deze vorm van participatie. Hinnie Bolt spreekt dit tegen aan de hand van hun eigen ervaringen. "Er was meer zorg om de doelgroep die de Nederlandse taal niet machtig is."

De uitkomst van het forum werd door de gemeente als representatief voor de stad beschouwd. Dit werd niet ter discussie gesteld. Hinnie Bolt: "Wijk- en dorpsraden in Apeldoorn worden ook steeds door dezelfde mensen vertegenwoordigd. Hierbij kan ook de vraag worden gesteld of deze vorm van participatie wel legitiem is." Met de wijk- en dorpsraden is van te voren afgesproken dat Route055 een andere manier van communiceren met de burger inhield. De raden die altijd recht op voorinspraak hebben, hadden dat recht deze keer niet. Ze konden via het forum en de stadsdebatten meedoen. Deze aanpak waren de raden niet van de gemeente gewend en leidde tot enig onbegrip. Hinnie Bolt: "De mening van Jan met de pet was belangrijk voor de gemeente, omdat we die via de reguliere overlegorganen niet horen. Ouderen zijn voor de gemeente vertegenwoordigd in het ouderenplatform. Dat is ook zo met het gehandicaptenplatform. De gemeente Apeldoorn doet dat niet met de bijstandsmoeder met twee kinderen, de politieagente die dagelijks door de stad heen rijdt of de buschauffeur. Juist die mensen wilde de gemeente met Route055 opzoeken en horen. Niet de doelgroepen waar de gemeente al heel vaak commentaar van krijgt en discussie mee heeft. Daarom zijn bewust niet de wijk- en dorpsraden opgezocht, maar de doelgroepen die juist zo moeilijk te benaderen zijn. Het is gebleken dat internet daarvoor bij uitstek een geschikt medium was."

De inhoud van de reacties op het forum liepen erg uiteen. Van een boze burger die stelde dat gemeenteambtenaren hun huiswerk niet hadden gedaan tot het asociale rijgedrag van buschauffeurs. In de discussie die los kwam reageerden sommige mensen ongenueanceerd. Hierop werd vervolgens door anderen gezegd dat er meerdere kanten aan een verhaal kunnen zitten. Hinnie Bolt: "De nuance die een gemeente zelf ook vaak tegenkomt in het afwegingskader bij beleidsvoorbereidingen, kwam ook terug bij deze vorm van participeren. Dit was een interessant gegeven. Mensen kunnen dan gaan inzien dat er keuzes moeten worden gemaakt." Deelnemers aan het forum wisten wat er van hen werd verwacht, zodat de meeste input voor de gemeente bruikbaar was. "Het aantal reacties op detailniveau was klein. Er lagen maar weinig stoeptegels los", aldus Hinnie Bolt. Op het forum stond



aangegeven dat de bezoeker voor deze zaken contact kon opnemen met de Buitenlijn. De klachtenlijn van de gemeente Apeldoorn. Detailzaken die desondanks toch op het forum kwamen, werden doorgegeven aan de Buitenlijn. Hier lag nog wel een opgave voor de gemeente, want sommige zaken werden herhaaldelijk genoemd. Desondanks reageerde de overgrote meerderheid van de mensen op het forum op hoofdlijnen.

Naast het forum waren in diezelfde tijd door de gemeente twee stadsdebatten georganiseerd, met als doel de mening van de weggebruiker te horen. Hiervoor was elke inwoner van de stad uitgenodigd. De opkomsten van deze avonden waren echter erg laag. Op de debatten kwamen niet meer dan 14 mensen af. De stadsdebatten hadden niet het gewenste resultaat opgeleverd. In grote tegenstelling tot het aantal reacties op het internetforum.

Begin 2009 werd er een burgerpanel ingesteld. Dit burgerpanel bestond uit een uitsnede uit de bevolking van Apeldoorn. Ze vormden een soort spreekbuis voor hun bevolkingsgroep en beschikten over een netwerk dat ze konden gebruiken. Deze groep mensen ging samen met de beleidmedewerkers van de gemeente praten over datgene wat op het internetforum en de stadsdebatten naar voren kwam. Hun taak was om onderwerpen en dilemma's uit te diepen en de opgave voor de gemeente te formuleren. Het panel functioneerde als klankbord voor de stad. Ze had een informerende en raadplegende rol. Een extern adviesbureau (Goudappel Coffeng) leidde de bijeenkomsten, evenals de eerder genoemde stadsdebatten. Het panel kwam om de drie weken bij elkaar.

De reacties van het forum, de stadsdebatten en het burgerpanel zijn vervolgens samengebundeld in het Reisverslag Route055 (Gemeente Apeldoorn, 2009a). De reacties in het verslag zijn in twee delen gerangschikt. Ten eerste naar belangrijke thema's zoals doorstromingsproblemen, hinder van de infrastructuur en te hard rijden. Ten tweede naar de ruimtelijke verdeling. Hierbij kwam zoal het centrumgebied, het stationsgebied en een aantal belangrijke toegangswegen naar de stad als meest besproken naar voren. Het verslag noemt geen concrete maatregelen, maar benoemt onderwerpen waarbij problemen zijn gesignaleerd. Deze zijn de verkeersmentaliteit, de communicatie van de gemeente, het parkeerbeleid, de verblijfsgebieden en de ringwegen om Apeldoorn (Gemeente Apeldoorn, 2009a: 29). Het reisverslag werd naar alle respondenten van het forum, de stadsdebatten en het burgerpanel teruggekoppeld en ter kennisgeving voorgelegd aan de gemeenteraad. Hier waren alle betrokken partijen in het algemeen tevreden over. Hinnie Bolt: "De gemeente was vervolgens aan zet om spijkers met koppen te slaan."

Deels heeft het reisverslag de gemeente bevestigd in wat werd verwacht, namelijk thema's die zijn aangesneden als parkeren en verkeersveiligheid. Opvallend was dat deelnemers op het forum zich druk maakten over de mentaliteit van weggebruikers. Hinnie Bolt: "De hard rijdende buurman is toch een grote ergernis."

Het Reisverslag Route055 is voor de gemeente Apeldoorn het startpunt geweest om het wettelijke beleidsdocument te gaan invullen. Een visie die het verkeersbeleid moest gaan verwoorden voor de periode van 2010 tot 2020. Via het informele traject 'heeft de burger de mogelijkheid gehad om in te spreken over de inhoud', vermeldt de website van Route055 (2010). Het was echter geen vanzelfsprekendheid dat alle genoemde punten uit het Reisverslag Route055 ook terug te zien waren in de nieuwe verkeersvisie. Het toenmalige college van burgemeester en wethouders (b & w) had namelijk de beslissende stem over de nieuwe verkeersvisie en kon nog accentverschillen aangeven. Dit deed zij ook. Het college van b & w stelde dat er gefaciliteerd moest worden tot aan de grenzen van alle mobiliteiten. Dat betekende dat niet alleen de fietser en het openbaar vervoer de ruimte moest gaan

krijgen, zoals dat voorheen het geval was, maar ook de auto. Dit collegestandpunt heeft naast de input van het forum zijn invloed gehad op de nieuwe verkeersvisie. Dit heeft bij de betrokkenen van Route055 niet tot grote weerstand geleid.

Een conceptversie van de verkeersvisie is in het voorjaar van 2009 gepubliceerd. De definitieve versie is in juli 2009 door de gemeenteraad vastgesteld (Gemeente Apeldoorn, 2009b). Hiermee werd Route055 afgerond. Hinnie Bolt over Route055: "Gemeente en betrokkenen kijken positief terug op het hele proces. De gemeente is erin geslaagd de boodschap van de burger door te vertalen naar strategisch beleid. Door het succes van het internetforum Route055 en de naam die zij hiermee heeft opgebouwd, houdt de gemeente dit forum voor onbepaalde tijd aan om bij mogelijke toekomstige verkeer- en vervoerprojecten via dit kanaal te blijven communiceren."

### 3.2.3 Analyse

#### **Type plan**

Het doel van Route055 was om de hoofdlijnen voor het verkeersbeleid over de periode 2010-2020 voor Apeldoorn te inventariseren. Ofwel input te vergaren voor een plan op strategisch niveau. Onder strategische planning verstaat Voogd (2004: 20) planning 'gericht op de lange termijn en betrekking hebbende op het ruimste territoriale schaalniveau vanuit de optiek van de planninginstantie'. Dit komt ook overeen met de definitie van De Roo en Voogd (2004): het strategische plan is veelal visionair van karakter, en kijkt in dat opzicht het meest ver de toekomst in.

#### **Complexiteit vraagstuk**

Met het model van de Roo wordt het vraagstuk van Apeldoorn geclassificeerd als complex tot eenvoudig. Het is complex, omdat verkeersbeleid veel beleidsterreinen raakt en meerdere doelen nastreeft. Het is eenvoudig, omdat het vraagstuk abstract is en geen concrete maatregelen bevat.

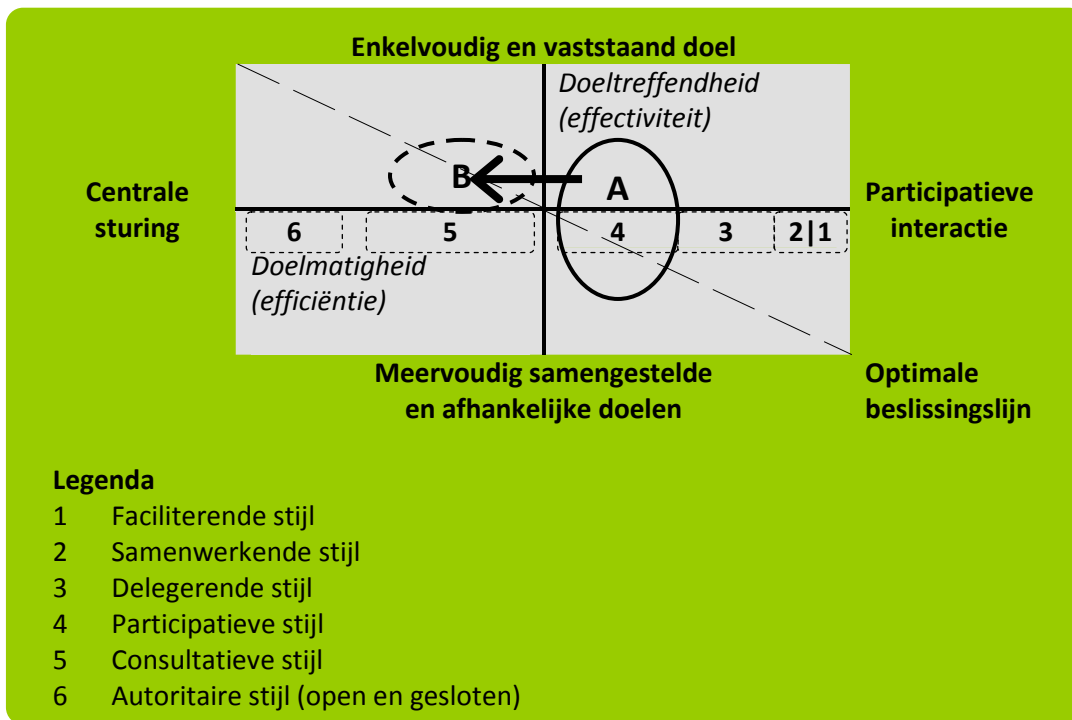
#### **Gehanteerde bestuursstijlen en gebruikte communicatiemiddelen**

Terugkijkend op de casestudie van Apeldoorn valt het op dat de gemeente voor het maken van de nieuwe verkeersvisie een andere aanpak heeft gekozen dan zij daarvoor gewend was. Voorheen maakte de gemeente zelf de plannen en legde dit ter inspraak voor aan de inwoners van de stad. Volgens de ladder van Pröpper en Steenbeek (1999: 52) komt dit overeen met de consultatieve bestuursstijl (niet-interactief beleid): 'Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving'.

Voor Route055 kreeg de burger in de beginfase van het proces de ruimte om als adviseur op te treden en input voor de nieuwe verkeersvisie aan te leveren. Dit gebeurde via het internetforum en de twee stadsdebatten over een periode van een half jaar. Volgens de ladder van Pröpper en Steenbeek (1999: 52) sluit dit aan op de participerende bestuursstijl (interactief beleid): 'Het bestuur vraagt een open advies waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven'.

#### **Beslissingsmodel**

De gehanteerde bestuursstijl in het beginstadium van het proces van Route055 (internetforum en stadsdebatten) kan in het model van De Roo worden geplaatst. De aanpak komt met gebied A in figuur 3.3 overeen.



Figuur 3.3: Analyse Apeldoorn.

### 3.2.4 Conclusie

Uit de analyse blijkt dat gebied A (zie figuur 3.3) gedeeltelijk verder van de optimale beslissingslijn afstaat. Dit betekent dat het proces in de beginfase wellicht efficiënter had kunnen worden ingericht en gedeeltelijk had volstaan met een consultatieve bestuursstijl, overeenkomstig met gebied B in figuur 3.3. Eenzelfde aanpak die de gemeente Apeldoorn in het verleden ook hanteerde bij het opstellen van een verkeersvisie. Er zou dan deels een verschuiving moeten plaatsvinden van interactief beleid (rechts van de verticale as) naar niet-interactief beleid (links van de verticale as). De rol van het burgerpanel was wel consulterend, maar kwam ook pas later in het planproces in actie.

Ondanks dat er door de gemeente Apeldoorn bij dit vraagstuk een participatieve stijl is gehanteerd en geconstateerd is dat deze aanpak niet maximaal efficiënt was, is het doel van de gemeente met Route055 wel bereikt. De mening van de burger is gehoord en verhoord, en een nieuwe verkeersvisie is gemaakt. De respons via het internetforum was groot en bruikbaar. De gemeente Apeldoorn kreeg hierdoor nieuwe inzichten aangereikt. Deze informatie heeft de gemeente goed kunnen gebruiken voor de invulling van de nieuwe verkeersvisie.

Verder kan geconcludeerd worden dat bij een vernieuwde aanpak een duidelijke rolverdeling gewenst is. De gemeente Apeldoorn heeft met Route055 voor een vernieuwde aanpak gekozen, om de discussie met de burger aan te gaan over de invulling van het GVVP. Bij de reguliere overlegorganen stuitte dit in eerste instantie op weerstand, omdat zij een andere rol kregen toebedeeld. Maar omdat de gemeente Apeldoorn van te voren een duidelijke rolverdeling voor deze groepen had bepaald, kon de weerstand tot een minimum worden beperkt.

Uit deze case blijkt ook dat e-spraak een geschikt medium is om doelgroepen gericht te bereiken. Op het forum van Route055 kwamen veel bruikbare reacties binnen. Door de toegankelijkheid en het gebruikersgemak van het medium kon elke belangstellende

gemakkelijk reageren. Op deze wijze konden de doelgroepen beter worden benaderd en betrokken bij het proces. Voorwaarde voor het succes was wel dat de thematiek speelde in de doelgroep en het forum veelvuldig onder de aandacht werd gebracht bij het publiek. Mensen werden sneller geprikkeld om deel te nemen aan Route055, doordat de werkgroep een appel deed op hun gevoelens ten aanzien van het onderwerp.

### 3.3 Den Haag

#### 3.3.1 Aanleiding

Den Haag ligt in de provincie Zuid-Holland en is met circa 475.000 inwoners de derde grote stad van Nederland. In 2005 kwam uit een onderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) naar voren dat de luchtkwaliteitsnormen op de Amsterdamse Veerkade in de stad ernstig waren overschreden door het vele autoverkeer. De bewoners van de Amsterdamse Veerkade hebben toen een rechtszaak aangespannen tegen de gemeente Den Haag. De uitkomst hiervan was dat de gemeente wat moest gaan doen aan de luchtkwaliteit in deze straat. Het college van b & w was toen van mening dat er niet alleen naar de Amsterdamse Veerkade moest worden gekeken, maar naar de verkeersproblematiek in de hele binnenstad. De problematiek moest breder worden aangepakt.

Intern is de gemeente toen aan de slag gegaan om oplossingen te bedenken. Hieruit kwamen tien scenario's, waarvan één de voorkeur had binnen de gemeentelijke organisatie. Medio 2006 had de gemeente een nieuw verkeerscirculatieplan (vcp) ontworpen. Dit plan is toen naar buiten gebracht en aan alle belanghebbenden in de stad gepresenteerd. Hierop is vervolgens de inspraakronde van start gegaan, waarbij zeventig mensen een reactie hadden gegeven op het voorgestelde vcp. Deze groep mensen bestond onder andere uit bewoners, vertegenwoordigers van ondernemersverenigingen, verenigingen van eigenaren, kindercrèches, theaters. Tegenstanders van het vcp wisten de pers veelvuldig te vinden. De inspraakronde leidde in de media tot een storm aan negatieve publiciteit. De weerstand uit de stad op het vcp was groot.

Het college van b & w kreeg vervolgens de inspraakreacties op hun bord en stuurde deze direct door naar de commissie verkeer. De commissie verkeer bestond uit een delegatie gemeenteraadsleden waarin elke politieke partij vertegenwoordigd was. De commissie verkeer wist niet wat zij met de inspraakreacties en negatieve publiciteit aan moest. De reacties werden door de commissie weer teruggestuurd naar het college van b & w. Dit was een niet alledaagse werkwijze binnen de gemeentelijke organisatie. Het college van b & w wist hier vervolgens geen raad mee en een bestuurscrisis was geboren (eind 2006). De wethouder verkeer (PvdA) stapte uit het college en werd tijdelijk vervangen door een nieuwe wethouder (PvdA). Deze stelde een vernieuwde aanpak voor. De gehele situatie was aanleiding om interactief beleid te gaan toepassen.

#### 3.3.2 Toepassing participatie

De nieuwe wethouder wilde met de zeventig mensen uit de inspraakronde om tafel gaan zitten. De bedoeling was om goed naar hen te luisteren en gezamenlijk te inventariseren hoe zij tegen de problemen en oplossingen aankeken. De tweede ronde voor het vcp van Den Haag was een feit. De commissie verkeer had voor dit 'tafelgesprek' vier doelen opgesteld om richting te geven aan de inhoud van het debat. Deze waren achtereenvolgens: het oplossen van de verkeersproblemen en daarmee gepaarde luchtverontreiniging aan de Amsterdamse Veerkade, het bereikbaar houden van de binnenstad voor de auto, ruimte

geven aan de fietser en voetganger in het centrum en het op peil houden van de economie in de binnenstad.

Alle zeventig mensen, ook wel de sleutelfiguren genoemd, werden voor een grote bijeenkomst uitgenodigd door de gemeente Den Haag (maart 2007). Van deze groep genodigden kwam ongeveer zestig mensen opdagen. Dit was een hoge opkomst. Het debat vond plaats in vier groepen, omdat de groep te groot was om een discussie mee te voeren. De samenstelling van de vier groepen werd willekeurig gemaakt. Elke groep moest met een doel aan de slag. De groep moest oplossingen bedenken om hun meegekregen doel te kunnen realiseren. De debatten werden door onafhankelijke externe gesprekleiders (van [debat.nl](http://debat.nl)) geleid. De aanwezige ambtenaren van de gemeente Den Haag waren bij deze bijeenkomst te gast, evenals leden van de commissie verkeer. Zij hadden hooguit een informele functie om daar waar nodig was inhoudelijk toelichting te geven. Voor deze rolverdeling was gekozen om naar de mening van de genodigden goed te kunnen luisteren en hiervoor alle ruimte te geven. Tevens werd hiermee beoogd om het proces open en transparant te laten verlopen. Dit alles vond plaats in een goede entourage. Met entourage wordt hier bedoeld een mooie locatie (Koninklijke Schouwburg) met geschikte faciliteiten. De genodigden waardeerden de bijeenkomst en hadden het gevoel dat er naar hen geluisterd werd.

Na de bijeenkomst zijn twaalf ambtenaren van de gemeente Den Haag uit diverse beleidsvelden en een belangrijke externe partij (Haagse Tramweg Maatschappij) met de uitkomsten van de vier verschillende groepen (flip-overs) aan de slag gegaan. Zij hebben een analyse van de uitput van het debat gemaakt, met een overzicht van mogelijke oplossingsrichtingen. Deze oplossingsrichtingen hebben zij vervolgens vertaald in een drietal scenario's. Deze scenario's waren: verleiden, knippen en kleintje centrumring. 'Verleiden' dat de mensen optimaal gebruik gaan maken van de centrumring door invoering van eenrichtingsverkeer in verschillende straten. Hierdoor wordt het centrum ontlast. 'Knippen' door verschillende straten te sluiten, zodat mensen gebruik gaan maken van de centrumring. 'Kleintje centrumring' door een groot aantal parkeergarages op één route met eenrichtingsverkeer in te voeren.

De drie scenario's zijn vervolgens door de gemeente naar buiten gebracht en aan de sleutelfiguren van het proces (de zeventig mensen) gepresenteerd en voorgelegd. De algemene reactie van de aanwezigen hierop was dat een vcp slechts goed kan functioneren als de totale hoeveelheid verkeer in de stad afneemt. Volgens de groep sleutelfiguren waren er flankerende maatregelen nodig, ongeacht de voorkeur van één van de drie scenario's. Met flankerende maatregelen bedoelden zij het maken van Park & Ride locaties aan de randen van de stad, het verbeteren van het openbaar vervoer en de fietsvoorzieningen in de stad, en het beter faciliteren van parkeren in de binnenstad. De gemeente Den Haag sloeg deze reactie van de sleutelfiguren niet in de wind, ondanks dat ze niet uitgebreid hadden gesproken over de scenario's. Er was dan ook geen keuze gemaakt uit één van de scenario's, wat de gewenste uitkomst was voor de gemeente.

De gemeente ging vervolgens met de nieuwe input aan de slag door de geopperde flankerende maatregelen te inventariseren en deze voor de drie scenario's door te berekenen op economie, luchtkwaliteit, geluidshinder en verkeersintensiteit.

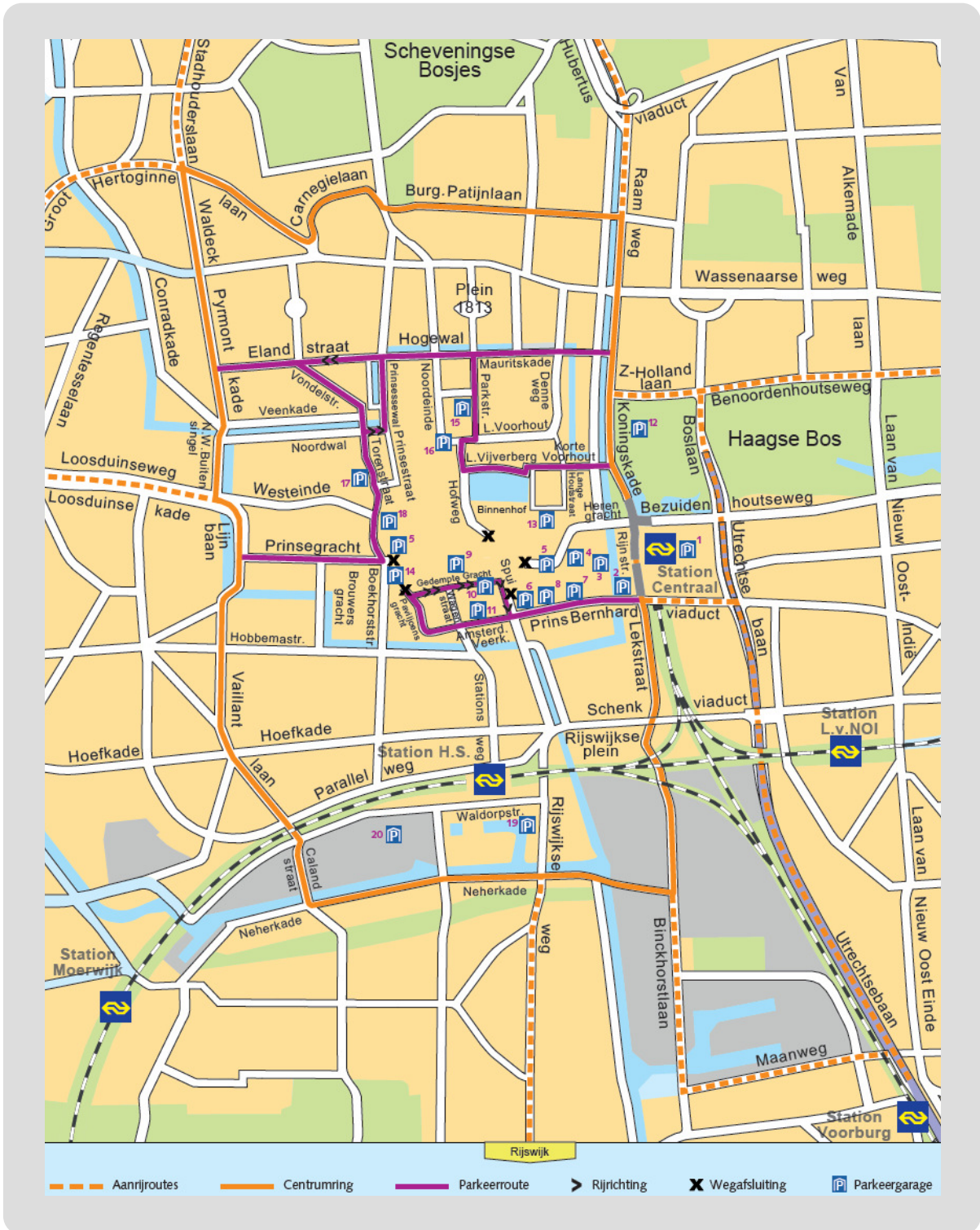
De drie nieuwe scenario's met flankerende maatregelen werden wederom gepresenteerd aan de groep sleutelfiguren. Toen werd er wel inhoudelijk gediscussieerd over de plannen. Voor de scenario's 'verleiden' en 'kleintje centrumring' was weinig animo. Bij 'kleintje centrumring' werd geopperd om deze uit te voeren in twee richtingen, maar hierdoor zou dit

plan geen effect meer hebben op het verminderen van het aantal autoverplaatsingen in de stad. Het scenario 'knippen' kwam het beste uit de bus, met de flankerende maatregelen in achtnemend. De kosten voor dit plan werden beraamd op 200 miljoen euro.

Bij de presentatie van de nieuwe scenario's met flankerende maatregelen werd tegelijkertijd de tijdelijke wethouder van verkeer (PvdA) vervangen door een nieuwe wethouder (VVD). De nieuw aangestelde wethouder kon de kostenplaatjes van de scenario's niet accepteren. De scenario's met flankerende maatregelen waren te duur en niet uitvoerbaar. Ook had de wethouder inhoudelijk kritiek op de scenario's. Een van de inhoudelijke punten die deze scenario's bevatte, was het beperken van het aantal autovergunningen in de binnenstad. Dit was naar het idee van het Amsterdamse vergunningenmodel om per huishouden één vergunning te verstrekken, met het aantal beschikbare parkeerplaatsen in de binnenstad als maximum voor het aantal uit te geven vergunningen. Het aantal verkeersbewegingen zou hierdoor in de stad omlaag kunnen worden gebracht. De wethouder zag hier echter niets in en wilde oplossingen behalen uit andere maatregelen. Dit had tot gevolg dat de restrictie voor autovergunningen uit de scenario's moesten worden gehaald.

De groep sleutelfiguren was ontevreden over het feit dat de nieuwe wethouder (VVD) niet wilde instemmen met de flankerende maatregelen. De sleutelfiguren begrepen dat niet alle maatregelen financieel haalbaar waren, maar vonden het proces wel dubbelzinnig geworden. De scenario's waren immers op hun verzoek en door de gemeente zelf nota bene doorberekend op de flankerende maatregelen. Het stuitte op protest bij de groep sleutelfiguren dat die maatregelen op retour moesten.

Desondanks moest er een keuze worden gemaakt uit de scenario's. De voorkeur van de groep sleutelfiguren ging uit naar het scenario 'knippen'. Het was aan de stuurgroep, bestaande uit drie wethouders (PvdA, VVD en GroenLinks) en ter raadpleging het hoofd van de afdeling verkeer van de gemeente, om een knoop door te hakken. Zij hadden besloten tot een harde knip bij het Spui en de Prinsegracht-Paviljoensgracht om doorstroming van het verkeer in de binnenstad tot een halt te roepen (zie figuur 3.4). Ten tweede eenrichtingsverkeer in te voeren bij de Elandstraat en de Prinsessewal om deze straten van autoverkeer te ontlasten. Ten derde om een haalbaarheidsstudie te doen naar de flankerende maatregelen.



Figuur 3.4: Verkeerscirculatieplan van Den Haag. (Bron: Gemeente Den Haag, 2009)

De keuzes die door de stuurgroep zijn gemaakt, zijn door ambtenaren vertaald in een beleidsplan. Dit plan is vervolgens gepresenteerd in de gemeenteraad (mei 2007) en deze was op haar beurt lovend over het voorgestelde plan. Het plan is toen aan de hand van drie sessies ook besproken met de buurten in het plangebied. De buurt was geografisch opgesplitst in noord, midden en zuid en alle bewoners kregen van de gemeente een uitnodiging toegestuurd. Bij elke sessie was een wethouder aanwezig die het plan presenteerde en uitleg gaf hoe de procedure voor het nieuwe vcp verder liep. Dit waren volgens Rina Adriani, beleidsmedewerker van de gemeente Den Haag (2010), “onwijs goede

bijeenkomsten geweest.” De tevredenheid was groot onder de genodigden die op deze sessies afkwamen. De belangstelling was tevens groot. Rina Adriani wederom: “Wij zaten in het Gemeentemuseum Den Haag. De zaal zat met 200 mensen goed vol.” Dit was tevens het deelgebied waarbij de opkomst het grootst was. Deelgebied noord bestond voornamelijk uit hoogopgeleiden en welgestelde mensen. De sessie voor deelgebied midden (de binnenstad) trok zo’n 80 belangstellenden, waarvan het grootste deel ondernemers. Voor deelgebied zuid lag de opkomst nog lager. De gemeente verklaarde dit door de zwakke sociaaleconomische positie van de bewoners uit deze buurt. Hierdoor is de betrokkenheid logischer wijze vaak ook lager.

Om het plan definitief vast te laten stellen door de gemeenteraad, stelde de commissie verkeer dat het plan nog wel moest worden doorberekend op economie, luchtkwaliteit, geluidshinder en verkeersintensiteit. Uit deze berekeningen (juni 2007) kwam naar voren dat het plan goed zou uitpakken voor de economie in de binnenstad. De winkels zouden bereikbaar blijven en de luchtkwaliteit zou verbeteren in de binnenstad. De luchtproblemen zouden echter wel verplaatst worden naar gebieden om de binnenstad heen, maar niet in die mate dat milieunormen op grote schaal overschreden gingen worden. Deze zouden blijven binnen de wettelijke normen. De gemeenteraad is toen met het nieuwe vcp akkoord gegaan (juni 2007). Het vcp omvatte 45 miljoen euro. Het plan omvatte niet alleen de eerder genoemde fysieke maatregelen, maar was ook aanleiding om de straten in het centrum op te knappen.

Om dit plan goed te laten landen in de stad en het verder in detail uit te werken, is er eerst een communicatiestrategie voor de gemeente door een extern bureau (Tabula Rasa uit Den Haag) opgesteld. Deze les hadden ze getrokken uit de negatieve publiciteit die was ontstaan bij de presentatie van het eerste vcp (medio 2006). “Dit geen tweede keer”, aldus Rina Adriani. “We wilden een plan invoeren met zo min mogelijk weerstand in de stad. Toen zijn de consultatierondes ingesteld.” Het ingehuurde externe bureau benaderde de communicatie vanuit de filosofie hoe mensen denken en in elkaar steken. Bijvoorbeeld hoe het gedrag van mensen onbewust kan worden beïnvloed. Met deze strategie in de hand is de gemeente gaan werken aan de deelprojecten van het nieuwe vcp. Bij een aantal van deze projecten zijn toen direct omwonenden betrokken voor de uitvoering van de plannen. Op deze inloopavonden konden betrokkenen ideeën en wensen 1-op-1 uitwisselen met ambtenaren over de uitvoering van de plannen. De animo hiervoor was groot en de bijeenkomsten werden van beide kanten gewaardeerd. Door middel van foto’s, beelden en tekeningen was het gemakkelijk om over de plannen te praten. Rina Adriani: “Blijf als ambtenaar in deze fase vooral niet achter het bureau zitten. Ga naar buiten toe. Mensen worden op deze manier betrokken bij de plannen. Met plenaire bijeenkomsten kan je geen discussies voeren, waardoor de andere kant van het verhaal vaak onderbelicht blijft en geen begrip kan worden gekweekt bij tegenstanders.” De deelprojecten zijn apart van elkaar de inspraakprocedures ingegaan, omdat ze verschillend in de tijd werden doorlopen.

De consultatierondes hebben goed uitgedaan en niet tot weerstand geleid. De tevredenheid over de projecten was groot. Draagvlak voor het nieuwe vcp was gecreëerd en negatieve publiciteit in de media bleef grotendeels uit. Rina Adriani: “Je weet dat het nu goed zit.”

Na het definitieve besluit voor het nieuwe vcp (juni 2007), wilde de wethouder uit de groep van zeventig sleutelfiguren een afvaardiging. Zij moesten plaatsnemen in een begeleidingsgroep om de uitvoering van het vcp van advies te voorzien. Deze klankbordgroep bestond uit 16 mensen die de gebieden noord, midden en zuid vertegenwoordigden en kwamen bijna maandelijks bij elkaar. Rina Adriani: “Van deze groep waren 12 mensen ongelofelijk tegen het vcp tot aan nu toe (januari 2010).” De gemeente heeft deze groep



mensen wel ervan weten te overtuigen dat ze het nieuwe vcp hebben omarmd, door ze vanaf het begin bij het proces te laten betrekken. “Ze zijn en blijven tegen het plan, maar ze snappen het wel. Op die manier brengen zij de communicatie ook over op hun achterban. Dat is winst.” Het vcp is vrijdag 20 november 2009 in werking getreden. Bij de invoering heeft de gemeente successen van het plan terug laten zien aan de inwoners. Dit leidde tot positieve beeldvorming in onder andere de media en kwam het plan ten goede.

### 3.3.3 Analyse

#### **Type plan**

Het vcp van Den Haag is een operationele plan. Volgens Voogd (2004) is dit type plan gericht op de korte termijn en heeft het betrekking op een beperkte territoriale schaal.

#### **Complexiteit vraagstuk**

Met het model van de Roo wordt het vraagstuk van Den Haag geclassificeerd als complex tot zeer complex. Het is (zeer) complex, omdat het opstellen van een vcp veel belangen raakt en veel doelen nastreeft.

#### **Gehanteerde bestuursstijlen en gebruikte communicatiemiddelen**

Terugkijkend op het hele planproces rondom de introductie van het vcp in Den Haag, zijn twee duidelijke lijnen terug te zien. Hoe het niet moet en hoe het wel kan. Bij de lancering in 2006 stuitte de gemeente met het voorgestelde vcp op grote weerstand vanuit de stad. De gemeente Den Haag had onvoldoende rekening gehouden met de wensen en belangen van de inwoners. Het voorgestelde vcp haalde het niet. Dit leidde in het college van b & w tot het aftreden van een wethouder. Een andere aanpak was gewenst. Een nieuw vcp zou beter gedragen worden, door inwoners vroeg bij de planvorming te betrekken.

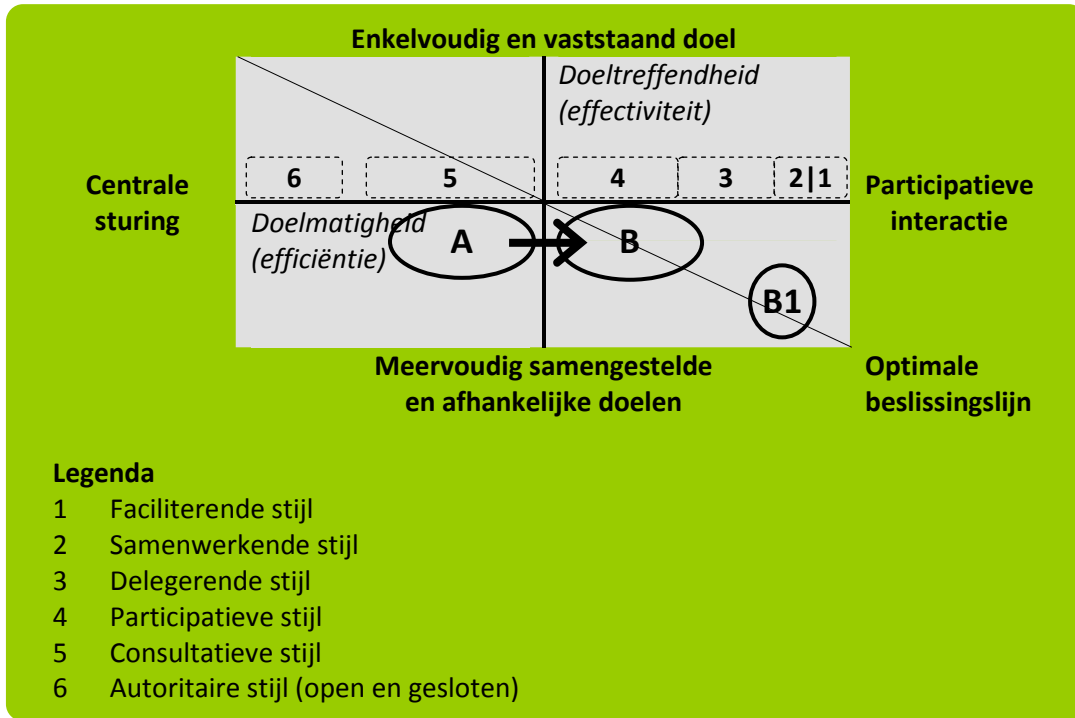
De gemeente Den Haag heeft in de beginfase van het planproces (2006) voor een consultatieve aanpak gekozen, overeenkomstig met de consultatieve bestuursstijl van de ladder van Pröpper en Steenbeek (1999). Na verloop van tijd bleek dat deze aanpak niet geslaagd was. Het vcp had het namelijk niet gehaald. Met de consultatieve bestuursstijl (niet-interactief beleid) wordt de participant door het bestuur geraadpleegd over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving.

Een andere benadering werd door de betrokken partijen gewenst. In het voorjaar van 2007 werd door de gemeente Den Haag een grote bijeenkomst georganiseerd met alle direct betrokkenen. Tijdens deze ontmoeting met de gemeente kregen de inwoners het woord. Er was ruimte om over de verkeersproblemen in de stad te praten, deze samen te erkennen en te zoeken naar oplossingsrichtingen. Deze ‘herkansing’ van de gemeente was geslaagd. Inwoners werden betrokken bij de plannen en konden hier richting aan geven. Tegenstanders waren er nog steeds, maar konden aan het einde van de rit het nieuwe vcp in tegenstelling tot het eerdere voorgestelde vcp wel accepteren. Het was de gemeente gelukt om draagvlak te creëren.

De tweede aanpak van de gemeente Den Haag is te vergelijken met de participatieve bestuursstijl van de ladder van Pröpper en Steenbeek (1999). Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven. Dit komt overeen met de bevindingen. De gemeente Den Haag vroeg een advies aan haar inwoners, waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng was.

### Beslissingsmodel

De veranderende aanpak van de gemeente Den Haag kan in het model van De Roo visueel worden gemaakt. De gehanteerde aanpak in 2006 komt overeen met gebied A in figuur 3.5. In dezelfde figuur is tevens de tweede aanpak van de gemeente (uit 2007) weergegeven, overeenkomstig met gebied B. De pijl in figuur 3.5 geeft de verschuiving weer van niet-interactief beleid (links van de verticale as) naar interactief beleid (rechts van de verticale as).



Figuur 3.5: Analyse Den Haag.

#### 3.3.4 Conclusie

Uit de analyse wordt duidelijk dat de eerst gehanteerde aanpak (de consultatieve bestuursstijl; gebied A in figuur 3.5) ver van de optimale beslislijn afstaat. Dit betekent dat het planproces niet maximaal efficiënt en effectief was ingericht. Dit komt ook overeen met de bevindingen van de gemeente Den Haag. Het model laat zien waarom deze aanpak niet optimaal was.

De tweede gehanteerde aanpak (de participatieve bestuursstijl; gebied B in figuur 3.5) staat dicht bij de optimale beslislijn. Dit betekent dat het planproces doelmatiger is uitgevoerd en het resultaat doeltreffender is bereikt.

Verder kan uit deze case geconcludeerd worden dat participatie niet werkt om lastige groepen stil te krijgen. Het werkt wel om begrip te kweken voor de nieuwe plannen, ook al zijn de tegenstanders het hier niet mee eens. Het plan wordt dan met tegenzin beter geaccepteerd.

Tevens blijkt dat informatie en kennis optimaal kon worden uitgewisseld, door het intern betrekken van een belangrijke (externe) partij in het beginstadium van het planproces (gebied B1 in figuur 3.5). Dit kwam de slagvaardigheid van het proces ten goede.

Daarnaast blijkt dat bij de totstandkoming van de deelplannen van een vcp, persoonlijke en directe contacten positief effect hebben gehad op het draagvlak. Door consultatieronden

informeel te houden (met tekeningen en schetsen), konden burgers vrij met gemeente-ambtenaren spreken over de plannen. Dit heeft tot meer begrip voor de plannen geleid. De veronderstelling was dat dit met plenaire bijeenkomsten moeilijker kon worden behaald, omdat de communicatie dan vaak eenzijdig verloopt.

Ook blijkt dat het laten zien van resultaten, tot draagvlak en positieve beeldvorming leidt. Het tonen van successen van een vcp aan betrokkenen tijdens de uitvoeringsfase van het planproces, versterkt het draagvlak.

Tot slot is uit deze case gebleken dat bestuurswisselingen het participatieproces kunnen vertragen. Wisselingen in het college van b & w hebben tot andere standpunten geleid, waardoor het participatieproces ook een andere wending kreeg en vertraging opliep. Dit leidde tot onbegrip bij de participanten.

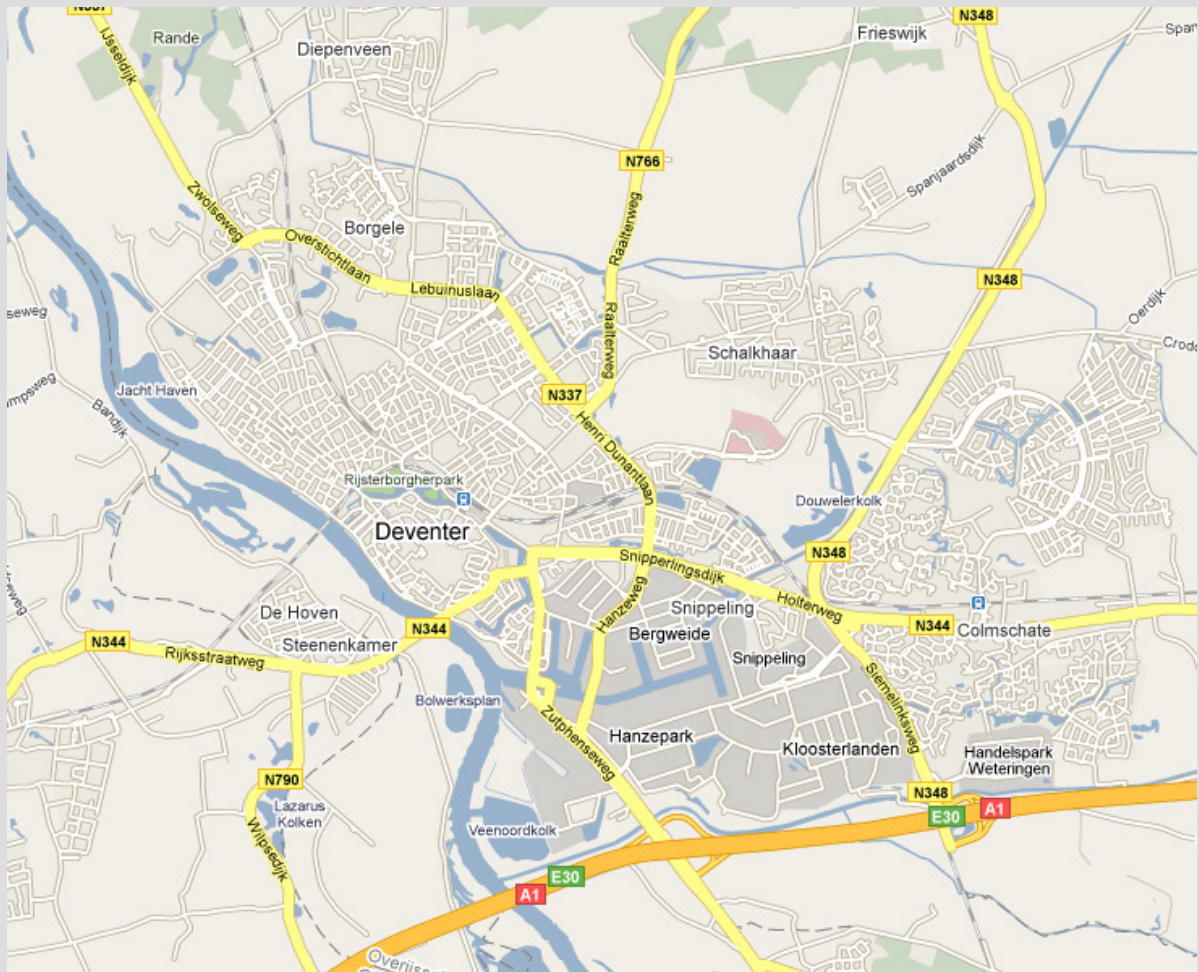
## 3.4 Deventer

### 3.4.1 Aanleiding

Deventer telt bijna 100.000 inwoners en ligt in de provincie Overijssel. De stad is gelegen ten oosten van de IJssel en ten noorden van de autosnelweg A1 (Amsterdam-Hengelo). Deventer heeft een regionale functie. Dit betekent dat dorpen in een wijde omtrek als Diepenveen, Twello, Olst en Schalkhaar gebruik maken van diensten, zorg- en onderwijsinstellingen.

Deventer heeft een stedelijke ontwikkeling meegemaakt en kent een Middeleeuwse binnenstad. In de 9e eeuw waren er al nederzettingen in het gebied. De stad kent een historische ruimtelijke structuur, die in de tijd grotendeels behouden is gebleven. Dit is duidelijk terug te zien aan de grachtenstructuur en de oude vestingwerken (zie figuur 3.6). Om de historische binnenstad heen liggen de woonwijken uit de 20ste en 21ste eeuw. Ten zuiden van Deventer heeft zich industrie ontwikkeld en liggen de bedrijventerreinen Bergweide en Kloosterlanden. Van de gemeente Diepenveen heeft Deventer in het verleden, voor de gemeentelijke herindeling van 1999, een stuk grondgebied gekregen voor stedelijke ontwikkeling. Hierdoor bleef woningbouw ten oosten van de stad mogelijk.

De verkeersontwikkelingen die de laatste decennia hebben plaatsgevonden in Deventer zijn vergelijkbaar met andere steden in Nederland. De historische binnenstad is niet meer berekend op het aantal verkeersbewegingen van deze tijd. Verkeer dat van buiten de stad komt, maakt veel gebruik van de oude radialen naar de binnenstad toe. Waar het verkeer samenkomt ontstaan onveilige situaties. Verkeersstromen conflicteren met elkaar. Dit komt de leefbaarheid en bereikbaarheid van de stad niet ten goede. Om extern verkeer zoveel mogelijk buiten de stad te houden en de buitenring te ontlasten, is een aantal jaar geleden de provinciale weg (N348) ten oosten van Deventer aangelegd (zie figuur 3.6).



Figuur 3.6: Kaart van Deventer. (Bron: Google Maps, 2009)

“Deventer ligt aan de IJssel als een stad op één oor”, aldus Tom Draisma, beleidsmedewerker verkeer en vervoer van de gemeente Deventer (2009). De gemeente heeft de wens om de binnenstad meer bij de IJssel te betrekken. Daar ligt tevens de westelijke buitenring van Deventer, een belangrijke en in spijtstijden drukke ontsluitingsweg. Om de binnenstad meer bij de IJssel te betrekken, zal dit gedeelte van de buitenring moeten worden afgewaardeerd. Dit is voor de gemeente een grote opgave, want omlegging van de westelijke buitenring wordt bemoeilijkt door de ligging van de IJssel. Om dit plan op de langere termijn te kunnen realiseren, streeft de gemeente erna om het Hanzetraject op te waarderen. Het Hanzetraject is de buitenring die ten oosten van de stad loopt. Deze realisatie zal grote financiële en ruimtelijk consequenties hebben.

In 2001 is de Nota Hoofdwegenstructuur vastgesteld door de gemeenteraad van Deventer. Dit was een tactisch plan, geënt op met name autoverkeer en gerelateerd aan de fiets en het openbaar vervoer. Onder tactische planning verstaat Voogd (2004: 20) planning ‘gericht op de middellange termijn en betrekking hebbende op een ruimere territoriale schaal’. Drie thema’s stonden centraal in de nota: bereikbaarheid, leefbaarheid en verkeersveiligheid. Op alle drie de vlakken moesten er verbeteringen worden bereikt. Tom Draisma: “Dus niet alleen inzetten op bereikbaarheid, maar ook op de andere twee thema’s.” Aan de Nota Hoofdwegenstructuur was een operationeel plan met een opsomming van concrete maatregelen gekoppeld. Onder operationele planning verstaat Voogd (2004: 20) planning ‘gericht op de korte termijn en betrekking hebbende op een beperkte territoriale schaal’. Zo

moest bijvoorbeeld het verblijfsklimaat van de binnenstad worden verbeterd door de capaciteit van de buitenring te vergroten en die van de oude radialen te verkleinen. Dit betekende dat sommige wegen een extra belasting zouden krijgen om andere wegen te ontlasten. Tom Draisma: "Al met al gevoelige materie dat veel mensen ging raken."

Bij de uitvoering van de Nota Hoofdwegenstructuur bleven grote opgaven liggen. Het college van b & w wilde hiermee aan de slag. Daarom werd in 2005 besloten om tot een herijking van de Nota Hoofdwegenstructuur te komen: de Herijking Nota Hoofdwegenstructuur. De herijking moest worden gemaakt aan de hand van een aantal thema's, aangedragen door de gemeenteraad en vertegenwoordigers van uiteenlopende organisaties in de stad. De herijking moest tevens in een kort tijdsbestek plaatsvinden, omdat de Nota Hoofdwegenstructuur uit 2001 er al lag. Tom Draisma: "Geen uitgebreid participatieproces van jaren." Met het herijkingproces werd beoogd om met de hele stad oplossingen te bedenken en de nota uit 2001 een vervolg te geven.

### 3.4.2 Toepassing participatie

De gemeente Deventer heeft voor de inrichting van het herijkingproces gekozen om met vier klankbordgroepen te gaan werken. Deze vier groepen moesten de vier grootste belangen in de stad vertegenwoordigen en moesten gezamenlijk een afspiegeling vormen van de stad. De gemeente had de behoefte om duidelijke standpunten te hebben vanuit de verschillende invalshoeken. Bedoeling van deze vorm van participatie was om zoveel mogelijk draagvlak te creëren in zo weinig mogelijk tijd. De organisaties die werden gevraagd om deel te nemen in een van de klankbordgroepen, hadden al vaker contact met de gemeente gehad. Dit kon in het voordeel werken van de gemeente, omdat deze organisaties bekend waren met de overlegcultuur. Ook speelde hierin mee dat de gemeente Deventer in 2001 negatieve ervaringen had opgedaan met het organiseren van bijeenkomsten in buurten en wijken voor het opstellen van de Nota Hoofdwegenstructuur. De opkomsten waren zeer laag. De les hieruit was dat voor elk planproces naar het juiste overlegniveau moet worden gezocht. Tom Draisma: "Het leefde niet bij de Nota Hoofdwegenstructuur. De materie was te abstract en de aanwezige belangstellenden wisten niet echt wat ze ermee aanmoesten. Het contact met de mensen was goed, maar in hoeverre de bijeenkomsten een afspiegeling waren van de totale bevolking was zeer de vraag. Als je direct aan de burger vraagt waar zij knelpunten ervaren, krijg je ook veel informatie op detailniveau dat in die fase van het planproces nog niet bruikbaar is." De herijking van de Nota Hoofdwegenstructuur werd daarom ook niet breed gecommuniceerd met de stad. De gemeenteraad werd tijdens het proces wel regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken.

De eerste klankbordgroep bestond uit raadsleden en de wethouder ruimtelijke ordening. De tweede groep vertegenwoordigde de economisch belangen van Deventer. De derde groep vertegenwoordigde het bewonersbelang uit de betreffende wijken. Hier namen wijkteams en woningcorporaties aan deel. De vierde groep was gemêleerd en moest het maatschappelijk belang vertegenwoordigen. Hierin zaten onder andere de Fietsersbond en het Deventer Ziekenhuis. Zie tabel 3.1 voor een compleet overzicht.

<b>Bestuurlijk belang</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Raadsleden en wethouder Ruimtelijke Fysieke Ordening</li> </ul>	<b>Economisch belang</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kamer van Koophandel</li> <li>• Midden- en kleinbedrijf</li> <li>• Stichting Binnenstad management</li> <li>• Deventer Kring van Werkgevers</li> <li>• Horeca Deventer</li> <li>• Transport en Logistiek Nederland</li> </ul>
<b>Bewonersbelang</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wijkteam 1</li> <li>• Wijkteam 2</li> <li>• Wijkteam 3</li> <li>• Woningcorporatie Hanzewonen</li> <li>• Woningcorporatie Rentre Wonen</li> <li>• Woningcorporatie Woonunie</li> </ul>	<b>Maatschappelijk belang</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studiegroep 13 (meedenkgroep gemeente)</li> <li>• Fietsersbond</li> <li>• Veilig Verkeer Nederland</li> <li>• Deventer Ziekenhuis</li> <li>• Vereniging voor Vreemdelingenverkeer</li> </ul>

*Tabel 3.1: Deelnemers klankbordgroepen herijkingproces.  
(Bron: Gemeente Deventer, geen datum)*

In de vorm van een aantal werksessies is gesproken over zeven hoofdthema's. De groepen droegen tijdens de eerste sessie de thema's zelf aan. Hierbij werden de meningen en belangen van alle groepen ook in kaart gebracht. In de vervolgsessie zijn over mogelijke oplossingen gesproken. Belangrijke thema's waren de functie van de Wilhelminabrug, het parkeren rond de binnenstad, de functie van een parkeerring, de functie van de westelijke buitenring (De Welle), de functie van de binnenring en de verbindingswegen tussen de buitenring en de binnenring. De werksessies werden binnen een jaar gehouden: van een plan van aanpak tot een conceptplan. Een extern adviesbureau (Goudappel Coffeng) heeft het participatieproces inhoudelijk begeleid. De gemeente zelf het proces.

De gemeente heeft de klankbordgroepen bewust ingedeeld op belangen, met als risico dat de uitkomsten zouden verschillen. Zij had er voor kunnen kiezen om de groepen bij elkaar te zetten om dit te verkleinen of te voorkomen. Toch conflicteerden de uitkomsten in grote lijnen niet met elkaar. In de klankbordgroep maatschappelijk belang waren onderling grotere meningsverschillen en tegenstrijdigheden, dan tussen de vier groepen onderling. Volgens de gemeente is er uit het proces een redelijk gezamenlijk beeld ontstaan van de verkeer- en vervoersknelpunten in de stad. Het voorbeeld dat Tom Draisma aanhaalt is de westelijke buitenring (De Welle): "Alle groepen zagen in dat deze straat een belangrijke verkeersfunctie heeft voor de stad. Ze konden zich ook vinden in de wens van de gemeente om de binnenstad meer bij de IJssel te betrekken. Voor de bewoners zou dit een kwaliteitimpuls voor de stad betekenen. Voor de economie zou het gunstig zijn, mits de stad maar goed bereikbaar bleef."

De deelnemers in de klankbordgroepen hebben actief meegedacht tijdens de verschillende werksessies. Het werken met vier klankborden werd door zowel door de deelnemers als de gemeente positief ervaren. In algemene zin was er geen commentaar op de procesaanpak. Inhoudelijk waren er wel verschillen, maar deze waren overbrugbaar. Tom Draisma: "De betrokken partijen voelden zich serieus genomen, door hen actief te raadplegen. We vroegen hen om advies." De groepen hebben een grote rol gehad in de totstandkoming van de Herijking Nota Hoofdwegenstructuur.

De besluitvorming voor de nota lag bij de gemeenteraad, omdat zij als beheerder van de openbare ruimte verantwoordelijk is voor de verkeer- en vervoersproblematiek. In januari

2007 is de Herijking Nota Hoofdwegenstructuur vastgesteld. In dit plan staat dat verkeer zoveel mogelijk over de buitenring moet worden geleid om de binnenstad te ontlasten. Om dit te realiseren zijn voor de buitenring maatregelen bedacht. Zoals een vierstrooksring, ongelijkvloerse kruisingen en tunnels voor fietsers en voetgangers. Om de binnenring minder te belasten wordt eenrichtingsverkeer op delen ingevoerd. Daarnaast speelde de Wilhelminabrug een grote rol in de besluitvorming. De brug heeft een regionale functie en komt aan in de binnenstad. De weg snijdt het centrum in tweeën en wordt niet meer wenselijk geacht. Op de plek van het talud van de brug lag vroeger een haven, die de stad graag terug wil hebben. Opties waren om de brug te verleggen of af te waarden. Het college van b & w heeft hierover geen besluit genomen, omdat nog veel onduidelijk was en de voorgestelde ingrepen te groot waren.

Terugkijkend op het herijkingproces zou de gemeente Deventer voor een soortgelijk project in grote lijnen voor eenzelfde aanpak kiezen. Tom Draisma: “De ervaring is dat de planning altijd uitloopt in de voorbereidingstijd en dat je met een politiek bestuur te maken hebt die de besluiten neemt. Maar de aanpak zou zo weer kunnen.”

### 3.4.3 Analyse

#### **Type plan**

De Herijking Nota Hoofdwegenstructuur is een tactisch plan. De verschillende acties die nodig zijn voor de middellange termijn worden in het tactische plan uitgewerkt, met elkaar in verband gebracht, en koppelt de acties aan de verschillende betrokkenen. Ook wordt in dit plan vaak een eerste financiële raming opgenomen (De Roo en Voogd, 2004).

#### **Complexiteit vraagstuk**

Met het model van de Roo wordt het vraagstuk van Deventer geclassificeerd als complex. Het is complex, omdat het opstellen van deze nota veel belangen raakt en veel doelen nastreeft.

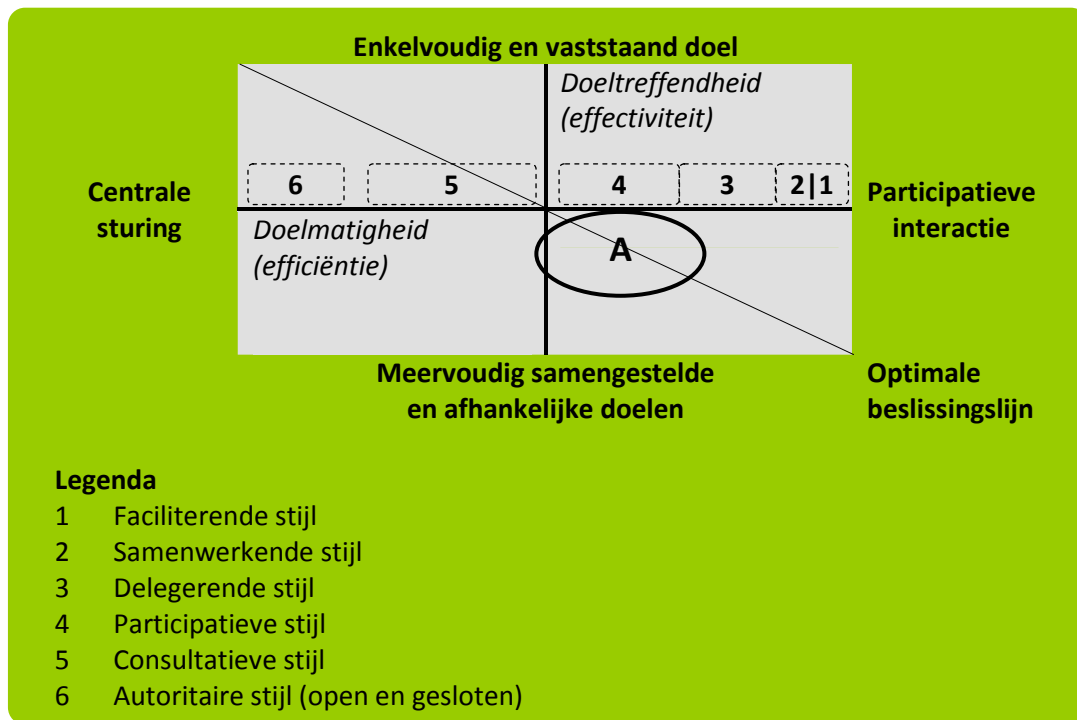
#### **Gehanteerde bestuursstijl en gebruikte communicatiemiddelen**

Het proces voor de Herijking Nota Hoofdwegenstructuur heeft ruim een jaar geduurd. De gemeente Deventer is met partijen uit de stad om tafel gegaan om een verkeersplan voor de stad te ontwikkelen. Tijdens de werksessies met vier klankbordgroepen werden de problemen gezamenlijk herkend en erkend. Aan de hand van een zevental thema's zijn in de vervolgsessies door de groepen oplossingen bedacht. Hieruit kwam het plan Herijking Nota Hoofdwegenstructuur. Dit plan is door de groepen goedgekeurd en door de gemeenteraad op een aantal aanpassingen na vastgesteld.

Volgens de ladder van Pröpper en Steenbeek (1999) heeft de gemeente Deventer met het herijkingproces voor een participatieve bestuursstijl gekozen. De gemeente vroeg om inbreng van de klankbordgroepen. Tijdens de werksessies was ruimte voor discussie en inbreng over de problemen en oplossingsrichtingen.

#### **Beslissingsmodel**

De gehanteerde bestuursstijl in het herijkingproces kan in het model van De Roo worden geplaatst. De aanpak komt met gebied A in figuur 3.7 overeen.



Figuur 3.7: Analyse Deventer.

### 3.4.4 Conclusie

Uit de analyse blijkt dat de gehanteerde aanpak van de gemeente Deventer nabij de optimale beslissingslijn ligt (gebied A in figuur 3.7). Dit betekent dat het participatieproces in Deventer bij benadering doelmatig en doeltreffend is ingericht. Dit is overeenkomstig met de bevindingen van de gemeente Deventer. Omdat de aanpak rechts van de verticale as staat in het model, heeft er interactief beleid plaatsgevonden.

De term klankbordgroep die door de gemeente Deventer is gebruikt, dekte niet geheel de lading van de functie die door deze groep is bekleed. Volgens Pröpper en Steenbeek (1999) heeft een klankbord als functie advies te geven over een gesloten vraagstelling, ook wel consulteren genoemd. De vraagstelling was echter niet gesloten in het herijkingproces. De klankbordgroep had een bredere bevoegdheid om advies te geven. Dit is overeenkomstig de participatieve bestuursstijl volgens de ladder van Pröpper en Steenbeek.

Uit deze case wordt verder duidelijk dat een participatieproces efficiënt kan worden ingericht, door een beperkt aantal deelnemers te betrekken in het beginstadium. Voor het herijkingproces werden vertegenwoordigers van partijen uit de stad uitgenodigd. Hierdoor was het aantal deelnemers beperkt. Dit kwam de slagvaardigheid van het participatieproces ten goede.

Tevens blijkt dat een sterke regierol van een gemeente geeft dat partijen boven het eigen belang kunnen uitkijken. Algemeen en eigenbelang botsten tijdens het herijkingproces in Deventer. Ze waren uiteindelijk overbrugbaar door de sterke regierol van de gemeente. Hierdoor werden betrokken partijen bewust gemaakt van het algemene belang en waren zij bereid om boven het eigen belang uit te kijken.

Tot slot is gebleken dat het werken met verschillende belangengroepen, de verschillende invalshoeken duidelijk in kaart brengt. Doordat de gemeente Deventer gelijksoortige belangen had geclusterd in één groep, konden visies en meningen goed worden uitgediept



en toegelicht. Door de belangen vervolgens samen te clusteren, kon een overall beeld worden gegeven.

## 3.5 Hilversum

### 3.5.1 Aanleiding

Hilversum is van oorsprong een schapendorp. De stad ligt in de landstreek het Gooi in de provincie Noord-Holland en telt ruim 80.000 inwoners. Hilversum heeft een regionale functie. Dorpen in de wijde omtrek maken gebruik van de onderwijs- en zorgvoorzieningen in de stad. Daarnaast is de stad landelijk bekend als het gaat om de vele media- en televisiebedrijven die hier zijn gevestigd en kent een mediapark. Gunstig is daarom ook de centrale ligging van de stad in het land.

De bereikbaarheid van Hilversum is op landelijk niveau gezien goed. De stad is aangesloten op het landelijke wegennet met de autosnelweg A27 (Almere-Breda) ten oosten van de stad en de A1 (Amsterdam-Hengelo) ten noorden van de stad (zie figuur 3.8). Hilversum is een belangrijk openbaar vervoer knooppunt door de treinverbindingen die zij kent met Amsterdam, Utrecht en Amersfoort. Hilversum telt drie stations.

Hilversum is van alle kanten ingeklemd door beschermd natuurgebied en heeft daarom weinig expansiemogelijkheden. Groei zal daarom voornamelijk gefaciliteerd en behaald kunnen worden via inbreiding en meervoudig ruimtegebruik. Voor de bereikbaarheid van de stad naar de toekomst toe zal dit consequenties hebben.



Figuur 3.8: Kaart van Hilversum. (Bron: Google Maps, 2009)

De landelijke trend van de toename van automobilititeit is ook terug te zien in Hilversum. Gevolgen hiervan zijn het dichtslibben van wegen, een toename van de verkeersonveiligheid en geluidsoverlast en een aantasting op de leefomgeving. De gemeente Hilversum heeft begin jaren negentig voor deze problemen oplossingen bedacht. Maar de voorgestelde plannen waren destijds erg ingrijpend en kwamen uiteindelijk niet goed van de grond. Voor de plannen was geen draagvlak te vinden. Dit was de aanleiding voor het nieuwe college van b & w in 1992 om het roer om te gooien en gezamenlijk een integraal bereikbaarheidsplan voor de hele stad te maken.

### 3.5.2 Toepassing participatie

Voor het ontwikkelen van het nieuwe bereikbaarheidsplan stond voorop dat alle belanghebbende partijen in de stad een bijdrage mochten leveren. Het idee achter de inbreng was om versnippering van belangen en beleid te voorkomen en tot inhoudelijke verrijking en gezamenlijke overeenstemming te komen. Op grond daarvan moest een plan komen dat draagvlak kreeg. Het nieuwe bereikbaarheidsplan ging Plan Wegen heten. Het studiegebied lag tussen de buiten- en binnenring. De radialen naar de binnenstad behoorden hier ook toe.

“Voor het ontwikkelen van Plan Wegen vond voor die tijd een onbekende brede volksraadpleging plaats”, aldus John Vonk, beleidsmedewerker verkeer en vervoer van de gemeente Hilversum (2009). Alle belanghebbende partijen en stakeholders werden begin 1994 door een extern adviesbureau voor het planproces uitgenodigd en kwamen in een klankbordgroep te zitten. De deelnemers van deze groep waren vertegenwoordigers van bewonersgroeperingen, bedrijvenverenigingen en de omroepwereld, de Fietzersbond, Veilig Verkeer Nederland en de hulpdiensten uit Hilversum. Ambtenaren van de gemeente hadden tijdens deze sessies een informatieve en adviserende rol. Zij waren geen partij in de klankbordgroep. John Vonk: “Ze sprongen bij als de klankbordgroep met vragen kwam. Dit leidde vaak tot nieuwe inzichten.” Een extern advies begeleidde de bijeenkomsten. Binnen een jaar zijn alle belangen en wensen vanuit de verschillende invalshoeken geïnventariseerd en is er een conceptplan opgesteld. Daarin hebben partijen soms hun belangen of wensen moeten wegslikken.

De bijeenkomsten waren in redelijke saamhorigheid verlopen en leidde tot meer begrip van elkaars belangen en standpunten. In 1995 heeft de gemeente van het conceptplan een definitief plan gemaakt. Hierbij werden wel een aantal wijzigingen doorgevoerd. Deze zijn destijds ook teruggekoppeld naar de klankbordgroep. Met de nodige argumentatie van de gemeente verliep dit redelijk makkelijk en was er begrip voor de wijzigingen. Plan Wegen werd met het oog op het draagvlak in de klankbordgroep in 1996 door de gemeenteraad met een grote meerderheid aangenomen. De gemeenteraad kon ook niet veel anders doen dan met het plan in te stemmen.

Aan Plan Wegen was een uitgebreid uitvoeringsprogramma gekoppeld. De eerste projecten gingen in 1996 van start. De gemeente Hilversum verwacht volgend jaar (2011) het plan in zijn geheel te hebben uitgevoerd. Bijzonder om te vermelden is dat na drie zittende colleges (1996-2005) Plan Wegen op sommige delen is aangepast, maar op hoofdlijnen gelijk is gebleven en uitgevoerd. Voor het slagen van het plan was dit zeer belangrijk, omdat maatregelen in het ene gebied van invloed waren op het andere gebied.

Met Plan Wegen is het wegenstelsel rigoureus heringericht. Zo is de binnenring eenrichtingsverkeer is geworden. Fietzers en voetgangers hebben een grotere prioriteit in de stad gekregen, waardoor op sommige plekken dit ten kosten is gegaan van het autoverkeer.

In het plan zaten ook voorzieningen voor Hoogwaardig Openbaar Vervoer. Delen zijn hiervan uitgevoerd, maar er zijn ook projecten blijven liggen. Alle verblijfsgebieden rond het centrum zijn heringericht. In 2005 zijn de meeste projecten van Plan Wegen uitgevoerd. In 2011 is Plan Wegen afgerond, inclusief de buitenring.

Naast dat de klankbordgroep Plan Wegen grotendeels heeft vormgegeven, is ook bij de uitvoering van dit plan de stad betrokken geweest. Voor alle projecten werd een speciaal communicatietraject gevolgd, informatieavonden georganiseerd en workshops gehouden. Met name bij de herinrichting van de verblijfsgebieden rond het centrum kregen inwoners een redelijke grote speelruimte van de gemeente. Bewoners of vertegenwoordigers van wijken konden aan workshops deelnemen. Op deze wijze konden zij hun ideeën en wensen kenbaar maken aan de gemeente over de invulling en uitvoering van de plannen. Hierbij gaf de gemeente een aantal uitgangspunten mee. Zoals eisen aan het gebied en het beschikbare budget. Bij verscheidende projecten zijn communicatiebureaus en externe adviesbureaus ingehuurd door de gemeente om de workshops efficiënt en soepel te laten verlopen. Zo kon bijvoorbeeld aan de hand van verschillende scenario's die door een extern adviesbureau waren gemaakt, visueel goed in beeld worden gebracht waarover de bewoners konden praten. Een pakkende vorm was belangrijk om bewoners te stimuleren om mee te doen en te reageren. Speelruimte in de discussie was hierbij ook een voorwaarde.

De workshops werden door de gemeente gehouden om tot inhoudelijke verrijking te komen en draagvlak te creëren. John Vonk: "De inwoners raadplegen betekent bij elkaar aan de keukentafel zitten. De partijen mochten zelf aan den lijve ondervinden welke belangen botsten. Het was niet alleen schieten op de gemeente, maar ook met ideeën komen." Deze vorm van participatie werd in deze fase van het planproces in het algemeen door de betrokken partijen op prijs gesteld.

Bij de workshops over de hoofdwegenstructuur was de speelruimte voor participanten kleiner, omdat hierover meer zaken vastlagen. Voor de workshops van deze projecten werden alle direct omwonenden door de gemeente of een extern adviesbureau uitgenodigd. Aan de hand van een aantal scenario's kon er van gedachten met de gemeente of het externe adviesbureau worden gewisseld. Hierop werd vervolgens een scenario uitgekozen en uitgevoerd. De kritiek hierop was dat er teveel zaken vaststonden, waardoor er geen ruimte meer was voor eigen ideeën en wensen. Zo waren de discussies heftig bij de workshops om eenrichtingsverkeer op de binnenring in te voeren. Belangen botsen hier flink. Betrokken partijen grepen hier alsnog hun kans om te pleiten voor tweerichtingsverkeer op de binnenring om de binnenstad bereikbaar houden. In deze fase van het planproces kon hier echter niet meer over gesproken worden. Bij de goedkeuring van Plan Wegen in 1996 stond namelijk al vast dat de binnenring eenrichtingsverkeer zou worden.

Het project over de buitenring van Hilversum had een afwijkend planproces binnen Plan Wegen en kreeg een bijzondere wending in 2004 (Gemeente Hilversum, 2010). Hierbij werden namelijk naast de omringende gemeenten ook de provincie Noord-Holland en het Rijk betrokken. Deze overheden vonden dat de gemeente Hilversum prioriteit moest geven aan de buitenring, omdat de verkeersproblemen hier groot waren. Er speelden veel congestie- en doorstromingsproblemen. Dit kwam de bereikbaarheid van Hilversum niet ten goede. De verschillende overheden wilden hierin verantwoordelijk nemen en financieel bijdragen. Dit planproces met alle belanghebbenden moest binnen een aantal maanden plaatsvinden vanwege de subsidies en gelden die er lagen. John Vonk: "Dit ging als een snelkookpan. Voor de procesbegeleiding en planontwikkeling werd een extern adviesbureau ingehuurd." Het proces leidde tot het Integrale Bereikbaarheidsplan Hilversum met oplossingen voor het bereikbaarheidsvraagstuk (zie figuur 3.9).



*Figuur 3.9: Projectenkaart Integrale Bereikbaarheidsplan Hilversum.  
(Bron: Gemeente Hilversum, 2010)*

### 3.5.3 Analyse

#### **Type plan**

Plan Wegen bestaat uit zowel een strategisch, tactisch als operationeel plan. Het is gericht op de lange, middellange en korte termijn.

#### **Complexiteit vraagstuk**

Met het model van de Roo wordt Plan Wegen geclassificeerd als (zeer) complex. Het is (zeer) complex, omdat dit plan veel belangen heeft geraakt en veel doelen heeft nastreeft.

#### **Gehanteerde bestuursstijlen en gebruikte communicatiemiddelen**

Plan Wegen is een project van lange adem geweest. Van de start in 1994 tot de afronding in 2011 bestrijkt het een periode van ruim 17 jaar. Het planproces bestond uit een tweetrapsraket. Eerst de integrale besluitvorming op strategisch niveau van ruim twee jaar (1994-1996) en vervolgens de uitvoering van de projecten in 15 jaar (1996-2011).

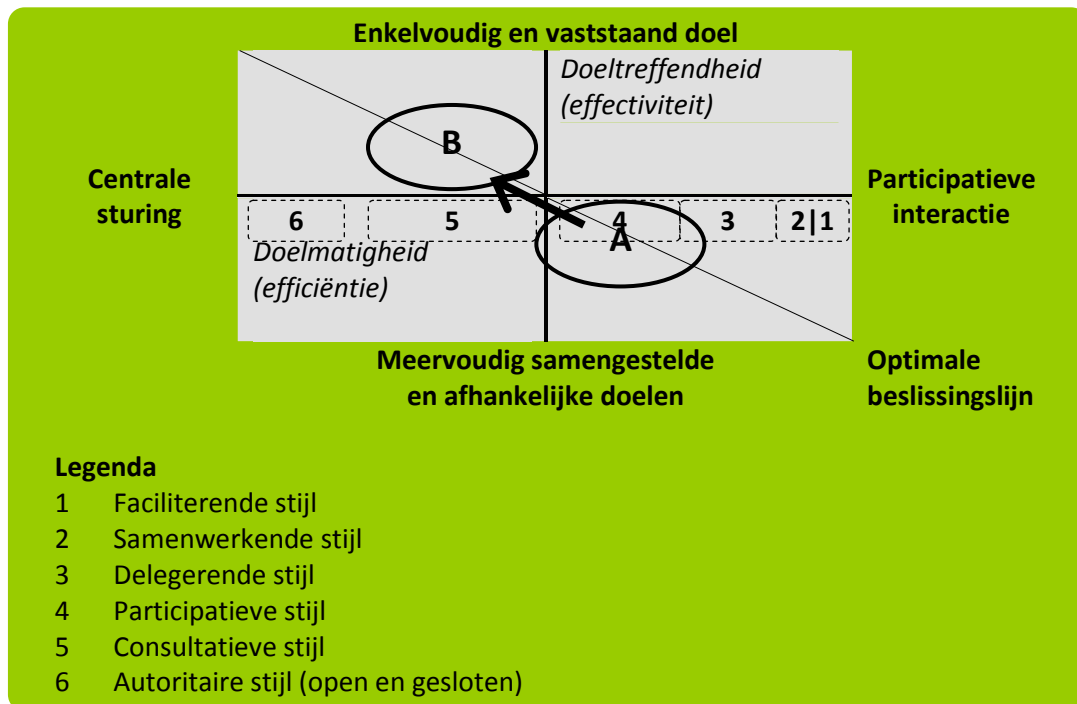
Vertegenwoordigers van partijen uit de stad hebben de hoofdlijnen van Plan Wegen bepaald. Zij hadden in de klankbordgroep de rol als adviseur. Volgens de ladder van Pröpper en Steenbeek (1999: 52) is deze aanpak vergelijkbaar met de participatieve bestuursstijl: 'Het bestuur vraagt een open advies waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan

aangeven' (Pröpper en Steenbeek, 1999: 52). Plan Wegen werd door de deelnemende partijen gedragen en door de gemeenteraad, op een aantal aanpassingen na, goedgekeurd.

Aan Plan Wegen waren veel projecten gekoppeld. De projecten werden over het algemeen op een consultatieve wijze aangepakt. Aan de hand van workshops en informatie-bijeenkomsten konden bewoners hun mening geven over de plannen. Dit is naar de ladder van Pröpper en Steenbeek (1999: 52) overeenkomstig met de consultatieve bestuursstijl: 'Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving'. Dit was in deze fase van het planproces het geval.

### Beslissingsmodel

De verschuiving van aanpak van de gemeente Hilversum kan in het model van De Roo visueel worden gemaakt. De eerst gehanteerde aanpak (1994-1996) komt overeen met gebied A in figuur 3.10. In dezelfde figuur is tevens de tweede aanpak van de gemeente (1996-2011) weergegeven, overeenkomstig met gebied B. De pijl in figuur 3.10 geeft de verschuiving weer van interactief beleid in het beginstadium van het planproces (rechts van de verticale as), naar niet-interactief beleid in een later stadium van het planproces (links van de verticale as).



Figuur 3.10: Analyse Hilversum.

### 3.5.4 Conclusie

Uit de analyse blijkt dat de eerst gehanteerde aanpak (de participatieve bestuursstijl; gebied A in figuur 3.10) nabij de optimale beslissingslijn ligt. In een later stadium van het planproces is de consultatieve bestuursstijl gehanteerd door de gemeente (gebied B in figuur 3.10). Ook hierbij ligt de aanpak nabij het optimum. Dit betekent volgens de theorie van De Roo (2001) dat het planproces bij benadering in het beginstadium als in het latere stadium doelmatig en doeltreffend is ingericht. Een kanttekening is hierbij wel op zijn plaats, omdat het hele proces ruim 17 heeft geduurd en de analyse van deze case dus slechts een zeer globaal beeld weergeeft.

De term klankbordgroep die door de gemeente Hilversum werd gebruikt, dekte niet geheel de lading van de functie die door deze groep is bekleed. Volgens Pröpper en Steenbeek (1999) heeft een klankbord als functie advies te geven over een gesloten vraagstelling, ook wel consulteren genoemd. De vraagstelling was echter niet gesloten in het beginstadium van het participatieproces. De klankbordgroep had een bredere bevoegdheid om advies te geven. Dit is overeenkomstig de participatieve bestuursstijl volgens de ladder van Pröpper en Steenbeek.

Uit deze case wordt duidelijk dat een participatieve bestuursstijl in de eerste fase van het planproces efficiënt en effectief is. De gemeente Hilversum betrok vertegenwoordigers van partijen uit de stad als eerst bij het plan. Grote weerstanden uit de stad hebben ze hiermee weten te voorkomen. Doordat ze het op hoofdlijnen met elkaar eens waren over de problemen en oplossingen, konden ze hierover in een later stadium niet meer op terugkomen. Dit kwam de slagvaardigheid van het proces ten goede, waardoor de beoogde doelen ook op hoofdlijnen konden worden bereikt.







## Hoofdstuk 4: De gemeente Zwolle

*Wij raadplegen de anderen slechts in de verwachting onze eigen opinie bevestigd te horen.*

Godfried Bomans (Nederlands schrijver, 1913-1971)

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt het politieke klimaat en de opgave van de gemeente Zwolle met 'In de ban van de ring' aan de orde. In paragraaf 4.2 wordt uiteengezet op welke wijze de politiek de laatste jaren invulling heeft gegeven aan interactief beleid en participatie. In paragraaf 4.3 komt de procesaanpak voor 'In de ban van de ring' aan de orde. Tot slot volgt in paragraaf 4.4 de conclusie van dit hoofdstuk.

### 4.2 Interactief beleid en participatie bij de gemeente Zwolle

In het kader van het onderzoek is het van belang om te weten hoe de gemeente Zwolle omgaat met interactief beleid. In welke beleidssituaties past zij dit toe? En in welke niet? Wat zijn hierbij de achterliggende motieven? En welke punten verdienen extra aandacht? Door hierop in te zoomen wordt een beeld geschetst van het politieke klimaat in Zwolle.

#### **Samen maken we de stad**

De Gemeente Zwolle (2009a) kent de zogeheten beginspraakbox 'Samen kleur geven aan de stad'. In deze box zijn zeven projecten uit Zwolle en vier projecten uit andere gemeenten gebundeld en kort beschreven. Alle projecten hebben raakvlak met interactief beleid en participatie. De box is uitgegeven door het college van b & w van Zwolle. Zij wil daarmee de relevantie aangeven dat zij samen met de inwoners van de stad de plannen wil maken. Het collegeprogramma 2006-2010 heeft dan ook het motto 'Samen maken we de stad' meegekregen (Gemeente Zwolle, 2008a: 13). De projecten die in de box aan de orde komen geven een beeld waartoe interactieve planvorming kan leiden. Het zijn niet alleen ruimtelijke projecten, maar ook projecten op het gebied van sport, cultuur en welzijn. De aanpakken zijn daarom divers en hebben uiteenlopende succes- en leerpunten. Hieruit blijkt ook dat elke aanpak om maatwerk vraagt. Van deze projecten wordt de totstandkoming van het structuurplan van Zwolle als voorbeeld uitgelicht.

#### **Structuurplan Zwolle 2020**

Het structuurplan van de Gemeente Zwolle (2008a: 14) geeft op strategisch niveau de kaders aan voor de toekomstige ontwikkelingen van de stad tot 2020. Het geeft niet het tempo aan waarin deze plannen worden uitgevoerd. Dit is namelijk afhankelijk van de programma's, prioritering, fasering en budgettering. Elke gemeente is volgens de nieuwe Wet ruimtelijke ordening verplicht om een structuurplan of -visie te maken. De totstandkoming en inhoud van dit plan staat voor elke gemeente vrij. Gemeenten kunnen hiervoor geen sancties van Gedeputeerde Staten of het Rijk krijgen. Het plan moet echter wel door de gemeenteraad zijn goedgekeurd. De totstandkoming van het plan en de inhoud van het plan kan per gemeente sterk verschillen. De totstandkoming van het structuurplan van Zwolle laat zien op welke wijze de gemeente Zwolle in het verleden invulling heeft gegeven aan interactief beleid.

Het structuurplan van Zwolle is uitdrukkelijk op interactieve wijze tot stand gekomen. Het toenmalige college van b & w in 2003 wilde de mening van de Zwollenaar weten over de stad in 2030, zodat zij achteraf niet te horen zou krijgen dat er niet naar hen was geluisterd. Door

van tevoren burgers nauw bij het proces te betrekken, is de kans op latere aanpassingen en bezwaren kleiner. Door middel van stadsdebatten en openbare bijeenkomsten konden bewoners, vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties, economische belanghebbenden en de gemeente in 2004 aangeven hoe zij tegen de toekomst van de stad aankeken. Op basis van deze debatten werden drie toekomstscenario's door de gemeente uitgewerkt: Zwolle IN, AAN en UIT. Om de abstracte scenario's speels en leefbaar te maken, werd elk scenario geschreven aan de hand van het wel en wee van een denkbeeldige familie Z. Wollenaar. Deze scenario's werden opnieuw voorgelegd aan de deelnemers van de debatten. Uit deze consultatieronde kwam een bijzondere tegenstelling naar voren tussen het algemeen belang en eigenbelang. Paula Bijlsma, voormalig projectleider van de gemeente Zwolle (2009): "Zo wilden bewoners liever inbreiden dan uitbreiden om het buitengebied te sparen, maar wensten ze voor zichzelf wel een ruime eengezinswoning met tuin." In juni 2008 is het structuurplan door de gemeenteraad vastgesteld (Gemeente Zwolle, 2008a: 15).

### **Beleidsontwikkelingen in Zwolle**

In het Auditrapport Beleidsontwikkeling van de Gemeente Zwolle (2009c) wordt de beleidsontwikkeling binnen de gemeentelijke organisatie beschreven. Hierin wordt het concept 'Samen maken we de stad' (in het vervolg afgekort met SMWDS) van de afgelopen vier jaar ook geëvalueerd. Uit dit interne rapport van de Gemeente Zwolle (2009c: 3) blijkt dat het concept SMWDS heeft geleid tot het begin van een cultuurverandering. De insteek van de gemeente met SMWDS was dat de samenwerking met partners in de stad beter moest worden benut en versterkt. Dit had tot gevolg dat beleid zowel inhoudelijk als procesmatig anders tot stand kwam dan voorheen het geval was. Het bewustzijn van de noodzaak tot het interactief ontwikkelen van beleid groeide met het lanceren van het concept SMWDS. De projecten uit de beginspraakbox zijn hiervan een voorbeeld (Gemeente Zwolle, 2009a).

Het belang van interactief beleid is de afgelopen vier jaar bij de gemeente Zwolle gegroeid door de lancering van SMWDS. Het auditrapport van de gemeente Zwolle (2009c: 13) beschrijft dat zowel de gemeente als de betrokken partners het concept SMWDS van groot belang vinden en zien als een cultuuromslag. Met de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan, wordt geconcludeerd dat het zelfoplossend vermogen van de stad groter is geworden. Zowel de gemeente als partners moesten wel hun weg vinden in de vernieuwde aanpak. Zo zijn er nog altijd spanningen tussen het realiseren van 'het algemene belang' en 'het individuele belang'. De gemeente streeft ernaar om haar organisatie mee te veranderen, door bijvoorbeeld te investeren in de competenties van ambtenaren om interactieve processen beter te managen. Ook was één van de conclusies uit het onderzoek dat de communicatie met betrokkenen niet optimaal verliep. Vaak hadden betrokkenen niet door in welke fase het proces zich bevond, wat de volgende stappen hierin waren en wat de status van het eindproduct was. Eveneens was zowel binnen als buiten de gemeenteraad onduidelijkheid over de rol en bemoeienis van de raad bij projecten. Desondanks kunnen beide partijen wel bevestigen dat zij vooruitgang zien en ervaren met het concept SMWDS.

### **Beginspraak**

De Gemeente Zwolle (2010) heeft de term 'beginspraak' samen met het concept SMWDS geïntroduceerd. Beginspraak staat voor samen plannen maken in een zo vroeg mogelijk stadium. Dat betekent dat de overheid niet meer als enige bepaalt wat er in de stad gebeurt, maar dat in samenspraak doet met de betrokken partijen uit de stad. Beginspraak kent vier rollen die participanten kunnen krijgen tijdens de planvormingfase: meeweten, meedenken, meedoen en meebeslissen. Deze vier rollen kunnen worden ondergebracht in het classificatiemodel van Pröpfer en Steenbeek (zie tabel 4.1).

Bestuursstijl	Rol van de participant naar het model van P & S	Rol van de participant naar het model van beginspraak
Wel interactief		
Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	(Meebeslissen)
Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner	Meebeslissen
Delegerende stijl	Medebeslisser	Meebeslissen
Participatieve stijl	Adviseur	Meedoen
Niet interactief		
Consultatieve stijl	Consultor	Meedenken
Autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek of voorlichting	Meeweten

Tabel 4.1: Participatieladder van de gemeente Zwolle.

### 4.3 Analyse opgave 'In de ban van de ring'

Met het planproces 'In de ban van de ring' wordt beoogd een nieuw verkeerscirculatieplan voor Zwolle op te stellen. De aanleiding van dit onderzoek is de vraag van de gemeente Zwolle welke rol participatie hierbij kan spelen. In deze paragraaf wordt deze opgave geanalyseerd en geplaatst in het beslissingsmodel van De Roo.

#### Type plan

Het opstellen van een verkeerscirculatieplan kan worden getypeerd als een operationeel plan. Het is in eerste instantie gericht op de korte termijn en heeft betrekking op een beperkte territoriale schaal (zie figuur 1.1).

#### Complexiteit vraagstuk

Met het model van de Roo kan 'In de ban van de ring' geclassificeerd worden als (zeer) complex. Het is (zeer) complex, omdat het plan veel belangen raakt en veel (sub-)doelen nastreeft. Het doel van 'In de ban van de ring' is volgens de gemeente Zwolle (2009b) 'het ontwikkelen van een verkeerscirculatieplan voor het gebied binnen de buitenring door middel van een zorgvuldig, herkenbaar en gestructureerd proces waarbij bewoners en bedrijven in Zwolle en relevante organisaties vanaf het begin worden betrokken. Het plan moet de inbreidingsambitie met respect voor de identiteit van Zwolle kunnen faciliteren, de bereikbaarheid van de binnenstad als economisch, recreatief en cultureel kerngebied garanderen met prioriteit voor fiets en openbaar vervoer en de negatieve gevolgen van het verkeer voor de leefbaarheid, oversteekbaarheid en luchtkwaliteit verminderen'.

#### Mogelijke bestuursstijlen

Aan de hand van bovenstaande analyse, de theorie en de deelconclusies van de casestudies, kan iets gezegd worden over de wijze waarop de gemeente Zwolle het planproces 'In de ban van de ring' kan inrichten.

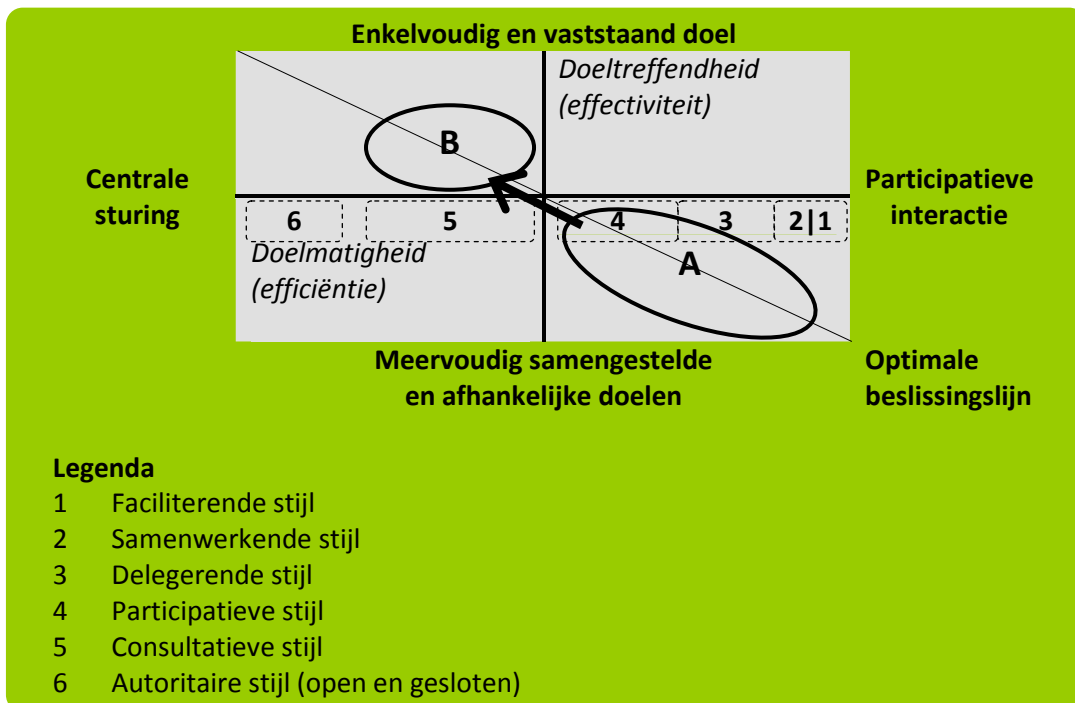
De problematiek in Zwolle is breed en raakt veel facetten. De problematiek is nog niet uitgekristalliseerd. Om deze redenen is het geschikt om eerst de participatieve bestuursstijl toe te passen. Hierbij kunnen de belangen en wensen van de belangrijke (belangen-)partijen uit de stad in kaart worden gebracht om vervolgens tot een aantal oplossingsrichtingen te komen. Hierbij valt te denken aan de deelnemers van het Platform Mobiliteit en vertegenwoordigers van bewonersgroeperingen. Als een partij of organisatie in het beginstadium een belangrijke toegevoegde blijkt te hebben met betrekking tot kennis of informatie uitwisseling, is naast de participatieve bestuursstijl een samenwerkende

bestuursstijl niet ondenkbaar. Hierbij valt te denken aan de provincie Overijssel, omdat deze organisatie over het openbaar vervoer gaat.

Na de participatieve bestuursstijl is de consultatieve bestuursstijl geschikt. De problematiek is dan in grote mate uitgekristalliseerd en afgebakend. Over de nadere invulling van de plannen kan met betrokkenen worden gepraat. Hierbij valt te denken aan de inwoners van de desbetreffende gebieden.

### Beslissingsmodel

De voorgestelde aanpakken voor de gemeente Zwolle kunnen in het model van De Roo worden geplaatst. In het beginstadium van het planproces zou de aanpak in gebied A van figuur 4.1 gezocht moeten worden, om het proces bij benadering optimaal te laten verlopen. In een later stadium van het planproces zal de aanpak gezocht moeten worden in gebied B van dezelfde figuur. De pijl in figuur 4.1 geeft de verschuiving weer van interactief beleid in het beginstadium van het planproces (rechts van de verticale as), naar niet-interactief beleid in een later stadium van het planproces (links van de verticale as).



Figuur 4.1: Analyse Zwolle.

## 4.4 Conclusie

Als voorbeeld van het voeren van interactief beleid door de gemeente Zwolle is de totstandkoming (2003-2008) van het structuurplan toegelicht. Voor dit project werden alle inwoners en partijen uit de stad betrokken. Het toenmalige college van b & w wilde de mening van de Zwollenaar weten over de stad in 2030, zodat zij achteraf niet te horen zou krijgen dat er niet naar hen geluisterd was. Volgens Pel en Verbart (1997) is hierdoor met het Collingridge dilemma rekening gehouden. Door op een speelse wijze in een vroeg stadium van het planvormingproces belanghebbenden te betrekken en te raadplegen, konden meningen worden gehoord, visies naar elkaar toe groeien en begrip voor elkaars standpunten worden gekweekt.

De gemeente Zwolle had met de lancering van het concept 'Samen maken we de stad' (SMWDS) in 2006 de intentie om de samenwerking met partners in de stad beter te benutten en te versterken. Dit had tot gevolg dat beleid zowel inhoudelijk als procesmatig anders tot stand moest gaan komen dan voorheen het geval was. Het is gebleken dat het bewustzijn van de noodzaak tot het interactief ontwikkelen van beleid in de afgelopen vier jaar is gegroeid en dat binnen de gemeentelijke organisatie hiernaar ook met tevredenheid is gehandeld. Het zou daarom goed mogelijk zijn dat het nieuwe college (2010-2014) een vervolg geeft aan het concept SMWDS, en daarmee blijft inzetten op interactief beleid.

Voor het project 'In de ban van de ring' van de gemeente Zwolle zijn verschillende bestuursstijlen geschikt om te hanteren. Het beslissingsmodel van De Roo laat zien dat interactief beleid in het beginstadium van het planproces geschikt is (de participatieve en samenwerkende bestuursstijl), en niet-interactief beleid in een later stadium van het planproces (de consultatieve bestuursstijl).

Naast de voorgestelde aanpak, hangt de inrichting van een optimaal planproces in het beginstadium van meer factoren af (Pröpper en Steenbeek, 1999). Zo moet de gemeente Zwolle niet op voorhand de hele inhoud van het verkeerscirculatieplan vaststellen. Daarnaast is het van belang dat zowel de gemeente als participanten constructief tegenover elkaar staan, er duidelijkheid is over de rol en inbreng van de gemeente en van de participanten, en dat er voldoende personele capaciteit, geld en andere hulpmiddelen beschikbaar zijn.



## Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen

*Een plan is slecht als het niet gewijzigd kan worden.*

Publilius Syrus (Syrisch Latijn-talig dichter, 1e eeuw voor Christus)

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek te lezen. In paragraaf 5.2 worden de conclusies getrokken. In paragraaf 5.3 worden de aanbevelingen gedaan.

### 5.2 Conclusies

#### 5.2.1 Deelconclusies

Hieronder worden de antwoorden gegeven op de twee deelvragen. Met behulp van de deelconclusies kan de hoofdvraag worden beantwoord.

#### 1. **Wat is de bijdrage van participatie in het beginstadium van het planproces in termen van het bereiken van het beoogde doel en de efficiëntie van het proces?**

Het afwegingskader van Pröpper en Steenbeek (1999) stelt relevante vragen voor de inrichting van een participatieproces. Om een participatieproces in de beginfase optimaal in te richten is het van belang om te weten welke problematiek er speelt, welke actoren erbij betrokken kunnen worden, welke doelen aan en voorwaarden voor interactief beleid worden gesteld.

Interactief beleid en de wijze van besturen kan verschillend worden ingevuld. Er bestaan verschillende classificaties van bestuursstijlen. Pröpper en Steenbeek (1999) onderscheiden zeven verschillende stijlen: de faciliterende, samenwerkende, delegerende, participatieve, consultatieve en autoritaire stijl (open en gesloten). Er zijn geen goede of slechte bestuursstijlen. Elke stijl past bij een bepaalde situatie en wordt op grond daarvan gekozen.

Het beslissingsmodel van De Roo (2001) geeft inzicht op welke wijze een planproces kan worden geoptimaliseerd. De bijdrage van participatie in het beginstadium van de planvormingfase kan met dit model dus ook inzichtelijk worden gemaakt. Door complexiteit van een vraagstuk als criterium voor beslissingsgericht handelen als uitgangspunt te nemen, kan op abstracte wijze de relatie tussen het doelgerichte, het institutiegerichte en het beslissingsgerichte handelen in planning worden uitgebeeld. Het model laat de relatie tussen doelmatigheid en doeltreffendheid van planning zien, waarbij de denkbeeldige optimale beslislijn bij benadering overeen komt met een optimaal planproces. Hoe groter de afwijking van de optimale beslislijn, hoe groter het planproces niet optimaal is ingericht.

Verkeersvraagstukken als het opstellen van een nieuw verkeerscirculatieplan zijn in het beginstadium van het planproces vaak (zeer) complex. Uit het model van De Roo (2001) blijkt dat interactief beleid dan gewenst is. Volgens de ladder van Pröpper en Steenbeek (1999) gaat het dan om de faciliterende, samenwerkende, delegerende en participatieve bestuursstijl. In een later stadium van het planproces, waarin het vraagstuk meer is uitgekristalliseerd, wordt volgens hetzelfde model volstaan met niet-interactief beleid. Volgens de ladder van Pröpper en Steenbeek (1999) gaat het dan om de consultatieve en

autoritaire stijl (open en gesloten) bestuursstijl. Participatie in het beginstadium van het planproces draagt er dus aan bij dat het proces slagvaardig en zorgvuldig verloopt.

## **2. Welke participatiemogelijkheden zijn bij interactief beleid door Nederlandse gemeenten in het recente verleden toegepast met betrekking tot het maken van verkeersplannen?**

Uit de casestudies is te concluderen dat verkeer- en vervoersproblematiek inhoudelijk gezien complex en veelzijdig is. Het raakt veel belangen en kent daarom geen eenduidige procesaanpak. Toch is het algemene beeld dat interactief beleid vaak vooraf gaat aan niet-interactief beleid. Hierbij gaat het dan voornamelijk om de participatieve bestuursstijl en – in een later stadium van het planproces, waarbij het vraagstuk meer is uitgekristalliseerd – om de consultatieve bestuursstijl (Pröpper en Steenbeek, 1999).

Bij het hanteren van de participatieve bestuursstijl werden in het algemeen vertegenwoordigers van de grotere (belangen-)partijen uit de stad betrokken. Uit de casestudies van Deventer en Hilversum is gebleken dat dit een efficiënte en effectieve manier van werken was. Door middel van een aantal werksessies werd getracht tot draagvlak en overeenstemming te komen.

In Den Haag hebben ze met een specifieke doelgroep van zeventig mensen het participatietraject doorlopen. De samenstelling van deze groep was zeer divers: van bewoners tot ondernemers en vertegenwoordigers van grote bedrijven. Deze groep was ontstaan uit de eerdere mislukte consultatieronde. Ook hier waren de bevindingen dat met deze groep en deze werkwijze het planproces efficiënt en effectief verliep.

In Apeldoorn hebben ze alle bewoners in het beginstadium van het planproces bij de plannen betrokken (ook volgens de participatieve bestuursstijl). Op het internetforum volgde een grote respons. Mede hierdoor was dit planproces succesvol verlopen. Het ging hierbij echter om de ontwikkeling van een (eenvoudig) strategisch plan, en geen maatschappelijk omstreden verkeerscirculatieplan.

Bij het hanteren van de consultatieve bestuursstijl werd het aantal betrokken mensen vaak groter, mits het vraagstuk maatschappelijk zeer gevoelig lag. Zo werd bij de uitvoering van de deelprojecten van het verkeerscirculatieplan in Den Haag en Hilversum, alle inwoners van de desbetreffende gebieden betrokken. In dit stadium van het planproces kan dit ook, omdat het vraagstuk meer is uitgekristalliseerd, waardoor de overheid een sterkere regierol kan voeren (De Roo, 2001).

### **5.2.2 Eindconclusie**

De antwoorden op de deelvragen geven antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek, die luidt:

#### **Wat zijn de participatiemogelijkheden om het planproces in het beginstadium optimaal te laten verlopen inzake de ontwikkeling van verkeersplannen in stedelijk gebied?**

Uit de theorie blijkt dat er verschillende participatiemogelijkheden zijn om een planproces in te richten. Pröpper en Steenbeek (1999) reiken zeven verschillende bestuursstijlen aan: de faciliterende, samenwerkende, delegerende, participatieve, consultatieve en autoritaire stijl (open en gesloten). Tijdens het verloop van een planproces kunnen verschillende bestuursstijlen zowel elkaar opvolgen, als tegelijkertijd worden toegepast. De keuze voor het

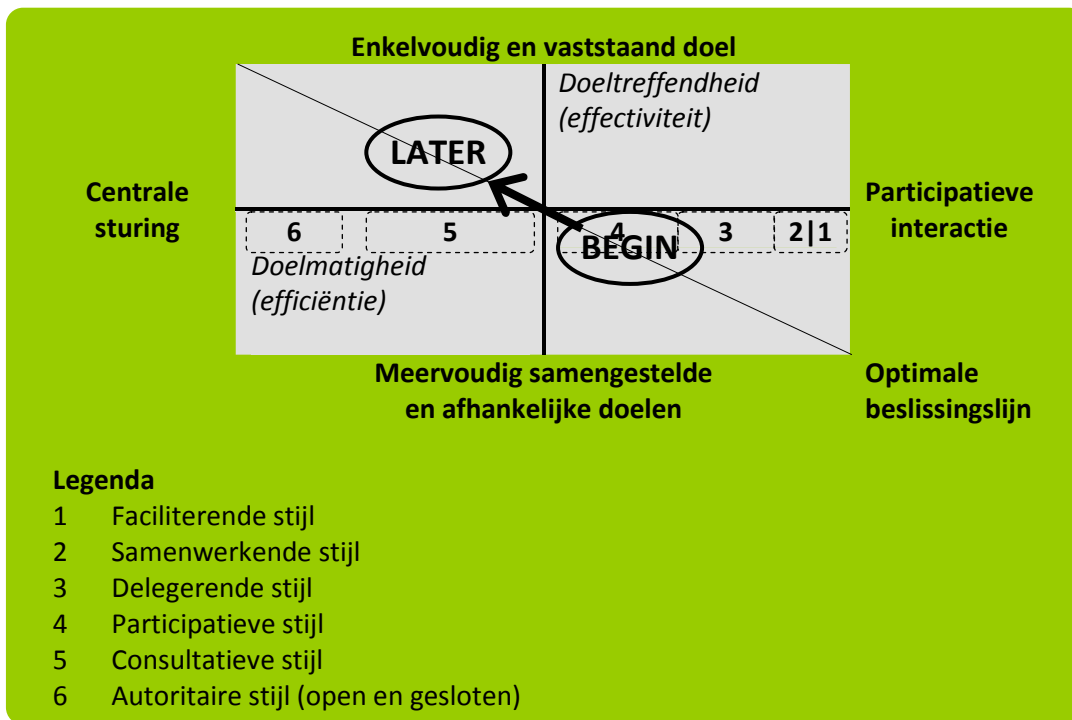


hanteren van één of meerdere bestuursstijlen is afhankelijk van de problematiek, de spelers in het veld, de doelen van en voorwaarden voor interactief beleid.

Het beslissingsmodel van De Roo (2001) geeft inzicht op welke wijze een planproces kan worden geoptimaliseerd. De bijdrage van participatie in het beginstadium van de planvormingfase kan met dit model dus ook inzichtelijk worden gemaakt. Door complexiteit en/of maatschappelijke gevoeligheid van een vraagstuk als criterium voor beslissingsgericht handelen als uitgangspunt te nemen, kan op abstracte wijze de relatie tussen het doelgerichte, het institutiegerichte en het beslissingsgerichte handelen in planning worden uitgebeeld. De denkbeeldige optimale beslislijn komt in dit model bij benadering overeen met een optimaal planproces.

Verkeersvraagstukken als het opstellen van een nieuw verkeerscirculatieplan zijn in het beginstadium van het planproces vaak (zeer) complex. Uit het model van De Roo (2001) blijkt dat interactief beleid dan gewenst is. In een later stadium van het planproces, waarin het vraagstuk meer is uitgekristalliseerd, wordt volgens hetzelfde model volstaan met niet-interactief beleid. Interactief beleid in het beginstadium van het proces draagt dus bij aan een optimaal planproces. Pröpper en Steenbeek (1999) bevestigen dit: complexe problematiek, waarbij de inhoud van het beleid niet op voorhand is vastgesteld door de overheid, is geschikt voor interactief beleid. Daarnaast is het voor een optimaal verloop van het proces van belang dat zowel de overheid als participanten constructief tegenover elkaar staan, er duidelijkheid is over de rol en inbreng van de overheid en van de participanten, en dat er voldoende personele capaciteit, geld en andere hulpmiddelen beschikbaar zijn.

Uit de casestudies is gebleken dat verkeer- en vervoersproblematiek inhoudelijk gezien complex en veelzijdig is. De maatschappelijke impact en de bestuurlijke gevoeligheid inzake de ontwikkeling van verkeerscirculatieplannen is vaak (zeer) groot. Het raakt veel belangen en kent daarom geen eenduidige procesaanpak. Toch is het algemene beeld dat interactief beleid vaak vooraf gaat aan niet-interactief beleid. Het gaat het dan voornamelijk om de participatieve bestuursstijl in het beginstadium van het planproces. Hierbij vraagt het bestuur een open advies waarbij veel ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven. De participant treedt op als adviseur (Pröpper en Steenbeek, 1999: 52). In een later stadium van het planproces gaat het om de consultatieve bestuursstijl. Hierbij raadpleegt het bestuur de betrokkenen over een gesloten vraagstelling: deze kunnen zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving. De betrokkene treedt op als consultor (Pröpper en Steenbeek, 1999: 52). Uit de casestudies is gebleken dat deze manier van werken bij benadering efficiënt en effectief is (zie figuur 5.1). Het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden bij gevoelige en complexe verkeersproblematiek leidt uiteindelijk tot meer begrip en tevredenheid. Een plan komt beter tot stand door partijen erbij te betrekken. Partijen reiken nieuwe ideeën en oplossingen aan, waardoor de kans op weerstand bij de uitvoering van het plan beduidend kleiner wordt. Dit is ook het antwoord op het Collingridge dilemma van Pel en Verbart (1997).



Figuur 5.1: Participatiemogelijkheden.

Uit de casestudie Den Haag is gebleken dat het plan op grote weerstand stuitte toen de gemeente al in een vroeg stadium van het planproces zelf de oplossingen aanreikte. Het plan heeft het mede hierom niet gehaald. Bij de tweede aanpak ging het radicaal anders en hanteerde de gemeente Den Haag een participatieve bestuursstijl. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in draagvlak voor het nieuwe verkeerscirculatieplan. Tegelijkertijd met de participatieve bestuursstijl is door de gemeente Den Haag de samenwerkende bestuursstijl gehanteerd. Dit kwam de slagvaardigheid van het proces ten goede.

Uit de casestudies is verder gebleken dat het aantal betrokkenen in het beginstadium van het planproces relatief klein is en in de latere stadia toeneemt. Voor een optimaal verloop van een participatieproces is het dus van belang om in de eerste fase het aantal betrokkenen beperkt te houden. Dit komt overigens ook overeen met de theorie van Teisman (De Lange, 1999).

Uit alle casestudies blijkt verder dat de politiek een laatste en beslissende rol krijgt toebedeeld. De gemeenteraad stelt de verkeersplannen definitief vast. Vaak wordt deze fase aangegrepen om wijzigingen in de plannen door te voeren.

Daarnaast is gebleken dat de democratische legitimiteit van een participatieproces altijd ter discussie kan staan, omdat de vraag altijd gesteld kan worden of iedereen wel voldoende bij een proces is betrokken en gehoord.

Tot slot kan uit het onderzoek geconcludeerd worden dat het Collingridge dilemma niet in alle gevallen een dilemma is. Dit dilemma stelt dat de behoefte aan inspraak pas toeneemt als plannen concreter worden gemaakt, maar dat plannen in een later stadium ook moeilijker zijn aan te passen. De casestudie van Apeldoorn laat zien dat de behoefte aan inspraak al groot kan zijn bij de ontwikkeling van een abstract (strategisch) plan.

### 5.3 Aanbevelingen

1. *Participeer.* De eerste aanbeveling is om in het beginstadium van het planproces bij complexe verkeersproblematiek de participatieve bestuursstijl te hanteren en – in een later stadium van het planproces, waarbij het vraagstuk meer is uitgekristalliseerd – de consultatieve bestuursstijl (Pröpper en Steenbeek, 1999; De Roo, 2001). De gemeente heeft in alle gevallen de regie in handen. Als een partij of organisatie in de beginfase een belangrijke toegevoegde blijkt te hebben met betrekking tot kennis of informatie uitwisseling, is naast de participatieve bestuursstijl een samenwerkende bestuursstijl niet ondenkbaar. Voor het proces ‘In de ban van de ring’ van de gemeente Zwolle valt hierbij te denken aan de provincie Overijssel, omdat dit overheidsorgaan over het openbaar vervoer in de stad gaat.
2. *Beperk.* Het is voor de slagvaardigheid van het proces aan te bevelen om het aantal betrokken in het beginstadium klein te houden bij maatschappelijk gevoelig liggende verkeersvraagstukken (De Lange, 1999). Het is hierbij van belang om met de belangrijk(st)e (belangen-)partijen om tafel te gaan, omdat verkeer en vervoer veel belangen van organisaties raakt. Betrek daarom vroegtijdig belanghebbenden bij het planproces en durf hierbij individuele, algemene en tegengestelde belangen te noemen. Dit heeft vaak een positieve uitwerking op de acceptatie van het uiteindelijke plan (zie casestudie Den Haag).

Voor het proces ‘In de ban van de ring’ van de gemeente Zwolle valt te denken aan (een aantal van) de deelnemers van het Platform Mobiliteit, vertegenwoordigers van bewonersgroeperingen en ondernemersverenigingen.

3. *Communiceer.* Het is voor de zorgvuldigheid en slagvaardigheid van het proces aan te bevelen om bewoners in een later stadium van het planproces bij complexe verkeersvraagstukken te betrekken. Als de problematiek op hoofdlijnen is uitgekristalliseerd en afgebakend, kan over de nadere invulling van de plannen met de inwoners van de desbetreffende gebieden worden gepraat. Investeer hierbij in communicatie die persoonlijk en zakelijk is. Dit kunnen inloopbijeenkomsten, straatbezoeken of zelfs huisbezoeken zijn. Plenaire informatie- en inspraakbijeenkomsten moeten vermeden worden. Ook kunnen creatieve uitingen en glossy nieuwsbrieven bij een kritisch publiek argwaan wekken. Kies daarom voor een zakelijke vorm. Het opstellen van een communicatiestrategie voor deze fase wordt daarom ook aanbevolen.
4. *Scheid.* Als de gemeente één van de deelnemers in het participatieproces is, kan het in bepaalde gevallen verstandig zijn om als gemeente de inhoudelijke rol te scheiden van de regierol. Bijvoorbeeld via een onafhankelijk voorzitter of door een extern adviesbureau. Het wordt dan makkelijker om ieders belang scherper op tafel te krijgen en het proces eerlijker te laten verlopen. De gemeente zou dan als deelnemende partij of als adviseur aan tafel kunnen zitten.
5. *Faseer.* Het is belangrijk om bij een participatieproces de doelen en eisen van het proces vooraf duidelijk te hebben en dit ook te communiceren met de betrokken partijen. Wat kan wel en wat kan niet. Hierdoor worden geen valse verwachtingen gewekt. Het is goed om als gemeente van te voren te bedenken wanneer participatie ophoudt en besluitvorming begint. Fasering van het proces moet daarom duidelijk naar alle participanten worden gecommuniceerd.

6. *Bedenk.* Voor een optimaal verloop van de beginfase van het participatieproces is het tevens van belang om de volgende zaken ter harte te nemen. Houd de doorlooptijd beperkt tot uiterlijk een jaar, omdat een langer verloop van de probleemverkenning tot een complex en onhanteerbaar planproces kan leiden. Daarnaast is het belangrijk dat de inhoud van het beleid niet op voorhand is vastgesteld door de gemeente, dat zowel gemeente als participanten constructief tegenover elkaar staan, dat er duidelijkheid is over de rol en inbreng van de gemeente en van de participanten, en dat er voldoende personele capaciteit, geld en andere hulpmiddelen beschikbaar zijn. Houd als gemeente verder rekening met reguliere overlegorganen als zij een andere rol in het proces krijgen toebedeeld. Vroegtijdige communicatie hierover kan misverstanden voorkomen. En tot slot een aanbeveling om uitkomsten of resultaten terug te koppelen naar participanten. Terugkoppeling van de input is belangrijk om te laten zien wat ermee gedaan is. Ook als er niets mee is gedaan, moet dit duidelijk met de participanten worden gecommuniceerd.

## Literatuurlijst

- Arnstein, S. (1969),  
A ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, jaargang 35, (July), p. 216-224.
- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede (2001),  
*Kwalitatief onderzoek*, Wolters-Noordhoff BV, Groningen/Houten.
- Dennis, N. (1972),  
*Public Participation and Planners' Blight*, London.
- Emans, B. (2002),  
*Interviewen: theorie, techniek en training*, Stenfert Kroese, Groningen.
- Etzioni, A. (1968),  
*The active society*, A theory of societal and political processes, Free Press, New York.
- Hidding, M. (2006),  
*Planning voor stad en land*, Uitgeverij Coutinho, Bussum (3<sup>e</sup> herziene druk).
- Hoef, W. van de (1999),  
Procesmanagement en interactieve beleidsvorming, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nummer 5, p. 16-24.
- Lange, M. de (1999),  
Procesmetselaars, redactioneel artikel, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nummer 5, p. 5-7.
- Lijphart, A. (1976),  
*Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam (2e druk).
- Marshall, C., G.B. Rossman (2006),  
*Designing Qualitative Research*, Sage Publications Inc, London.
- Maso, I. (1989),  
*Kwalitatief onderzoek*, Druk Boompers Drukkerijen BV, Meppel.
- Maso, I. (1989),  
*Kwalitatief onderzoek*, Boom, Amsterdam.
- Pel, E., J. Verbart (1997),  
*Project Draagvlak*, Een onderzoek naar open planprocessen, Projectbureau Integrale Verkeers- en Vervoersstudies, Den Haag.
- Potman, H.P. (1989),  
*Acceptatie naar beleid*, Onderzoek naar de Wet geluidshinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip, Uitgeverij Kerckebosch, Zeist.
- Pröpper, I., D. Steenbeek (1999),  
*De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Roo, G. de (2001),  
*Toekomst van het milieubeleid*, Over de regels en het spel van decentralisatie – een bestuurskundige beschouwing, Koninklijke Van Gorcum BV, Assen.
- Roo, G. de, H. Voogd (2004),  
*Methodologie van planning*, Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving, Uitgeverij Coutinho, Bussum (2<sup>e</sup> herziene druk).
- Seip, M, R. van Vliet (2000),  
Urban transport planning: a case of participative planning in the city of Groningen, Groningen.
- Soeterbroek, F., T. Tom (1999),  
Op zoek naar de interactieve bestuursstijl, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nummer 5, p. 12-15.
- Spit, T., P. Zoete (2003),  
*Gepland Nederland*, Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie, Sdu Uitgevers bv, Den Haag (herziene druk).

- Storm, P., G. Wijnen (2007),  
*Projectmatig werken, Over samenwerking, risico's, aanpak en procesmanagement*, Uitgeverij het Spectrum, Utrecht (24<sup>ste</sup> geheel herziene druk).
- Teisman, G. (1999),  
 Interactieve beleidsvorming als norm, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nummer 5, p. 8-11.
- Verhallen, H.J.G. (1980),  
*Corporatisme in Nederland, belangengroepen en democratie*, Alphen aan den Rijn.
- Voogd, H. (2004),  
*Facetten van de planologie*, Kluwer Uitgeverij, Alphen aan den Rijn (6e druk).
- Wester, F. (1995),  
*Strategieën voor kwalitatief onderzoek*, Uitgeverij Coutinho, Bussum.

### Overige bronnen

- De Nationale Ombudsman (2009),  
 Participatiewijzer, Den Haag.
- Gemeente Apeldoorn (2009a),  
 Reisverslag Route055, Apeldoorn.
- Gemeente Apeldoorn (2009b),  
 Verkeersvisie 2010-2020, Apeldoorn.
- Gemeente Zwolle (2008a),  
 Structuurplan 2020, Zwolle.
- Gemeente Zwolle (2008b),  
 Mobiliteitsvisie, Zwolle.
- Gemeente Zwolle (2009a),  
 Beginspraak, Samen kleur geven aan de stad, Zwolle.
- Gemeente Zwolle (2009b),  
 Informatienota: Opstellen verkeerscirculatieplan 'In de ban van de ring', Zwolle.
- Gemeente Zwolle (2009c),  
*Auditrapport: beleidsontwikkeling*, Een onderzoek naar agendavorming, rolbepaling en beleidsontwerp in het beleidsontwikkelproces van de gemeente Zwolle, Zwolle.
- Ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ (2006),  
 Nota Ruimte 'Ruimte voor ontwikkeling', Den Haag.

### Internetbronnen

- Gemeente Den Haag (2009),  
[www.denhaag.nl/home/bewoners/verkeer-en-vervoer/to/Routekaart-binnenstad.htm](http://www.denhaag.nl/home/bewoners/verkeer-en-vervoer/to/Routekaart-binnenstad.htm)  
 (bezoekt op 17-12-2009).
- Gemeente Deventer (2010),  
[www.deventer.nl](http://www.deventer.nl) (bezoekt op 12-01-2010).
- Gemeente Hilversum (2010),  
[www.hilversumbeterbereikbaar.nl/index.php?page=4-0-0](http://www.hilversumbeterbereikbaar.nl/index.php?page=4-0-0) (bezoekt op 13-01-2010).
- Gemeente Zwolle (2010),  
[www.zwolle.nl/beleid/beginspraak.htm](http://www.zwolle.nl/beleid/beginspraak.htm) (bezoekt 04-01-2010).
- Google Maps (2009),  
[www.google.nl](http://www.google.nl) (bezoekt op 30-11-2009).
- Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2009),  
[www.kpvv.nl/templates/pdfexport.asp?url=http://www.kpvv.nl/templates/mercury.asp%3Fpage\\_id%3D2047%26onderwerp\\_sub%3D43%26id%3D329](http://www.kpvv.nl/templates/pdfexport.asp?url=http://www.kpvv.nl/templates/mercury.asp%3Fpage_id%3D2047%26onderwerp_sub%3D43%26id%3D329) (bezoekt op 30-11-2009).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009),  
*Volkvertegenwoordiging, constitutionele monarchie, de Grondwet*,  
[www.overheid.nl/zowerktdeoverheid/hoewerktdedemocratie](http://www.overheid.nl/zowerktdeoverheid/hoewerktdedemocratie) (bezoekt op 15-12-2009).

Parlementair Documentatie Centrum (2009),  
[www.parlement.com/9291000/modulesf/fzthf5rf](http://www.parlement.com/9291000/modulesf/fzthf5rf) (bezoekt op 15-12-2009).  
Route055 (2010),  
[www.route055.nl](http://www.route055.nl) (bezoekt op 04-01-2010).  
Van Dale (2009),  
[www.vandale.nl](http://www.vandale.nl) (bezoekt op 28-10-2009).





## Lijst van geïnterviewde personen

- Hinnie Bolt, beleidsmedewerker verkeer en vervoer gemeente Apeldoorn, 24 november 2009.
- Rina Adriani, beleidsmedewerker verkeer en infrastructuur gemeente Den Haag, 6 januari 2010.
- Tom Draisma, senior adviseur bereikbaarheid gemeente Deventer, 25 november 2009.
- John Vonk, senior adviseur verkeersbeleid gemeente Hilversum, 26 november 2009.

## Lijst van figuren en tabellen

### Figuren

- Figuur 1.1 Studiegebied 'In de ban van de ring'
- Figuur 1.2 Fasering onderzoek
- 
- Figuur 2.1 Afwegingskader interactief beleid
- Figuur 2.2 Planningsdriehoek
- Figuur 2.3 Componenten planproces
- Figuur 2.4 Model De Roo
- Figuur 2.5 Model De Roo
- Figuur 2.6 Model De Roo
- Figuur 2.7 Model De Roo
- Figuur 2.8 Relatie tussen strategische, tactische en operationele plannen
- Figuur 2.9 Collingridge dilemma
- 
- Figuur 3.1 Kaart van Apeldoorn
- Figuur 3.2 Logo van Route055
- Figuur 3.3 Analyse Apeldoorn
- Figuur 3.4 Verkeerscirculatieplan van Den Haag
- Figuur 3.5 Analyse Den Haag
- Figuur 3.6 Kaart van Deventer
- Figuur 3.7 Analyse Deventer
- Figuur 3.8 Kaart van Hilversum
- Figuur 3.9 Projectenkaart Integrale Bereikbaarheidsplan Hilversum
- Figuur 3.10 Analyse Hilversum
- 
- Figuur 4.1 Analyse Zwolle
- 
- Figuur 5.1 Participatiemogelijkheden

### Tabellen

- Tabel 1.1 Woningbouw en bedrijvigheid gemeente Zwolle 2008-2020
- 
- Tabel 2.1 Participatieladder van Pröpper en Steenbeek
- Tabel 2.2 Participatieladder van Arnstein
- Tabel 2.3 Participatieladder van Steenbeek
- Tabel 2.4 Typologie ten behoeve van planninggericht handelen
- 
- Tabel 3.1 Deelnemers klankbordgroepen herijkingproces
- 
- Tabel 4.1 Participatieladder van de gemeente Zwolle



## Bijlage I: Brief gemeenten voor interview

Aan: Beleidsmedewerkers verkeer en vervoer

Betreft: Gemeenten gezocht voor interview afstudeeronderzoek over participatie bij verkeerscirculatieplannen in stedelijk gebied

Zwolle, woensdag 4 november 2009

Geachte meneer/mevrouw,

In het kader van mijn afstuderen aan de Rijksuniversiteit Groningen voor de master planologie, doe ik een onderzoek bij de gemeente Zwolle naar de rol van participatie bij de vorming van verkeerscirculatieplannen in middelgrote steden van Nederland. De gemeente Zwolle staat aan het begin van het proces om een verkeerscirculatieplan voor haar stad te ontwikkelen. Het betreft het gebied tussen de buitenring van Zwolle en de binnenring (P-route) rond de historische binnenstad. In de huidige situatie is de verkeersdruk al groot. De verwachting is dat de verkeersdruk op het wegennet rond de binnenstad van Zwolle de komende periode zal toenemen. Dit gaat ten koste van de bereikbaarheid en leefbaarheid van gebieden in de stad. De gemeente staat hiermee voor de opgave op welke manier zij dit verkeer- en vervoervraagstuk moet aanpakken en hoe participatie daarin een rol kan spelen.

In mijn onderzoek wil ik kijken naar ervaringen van andere gemeenten op dit gebied. In hoeverre zijn andere gemeenten in het verleden omgaan met participatie voor het maken van een verkeerscirculatieplan? Welke vormen van participatie zijn er geweest tijdens het proces? En is dit succesvol geweest of zijn er leerpunten?

Heeft uw gemeente onlangs of in het recente verleden een participatieproces doorlopen voor het ontwikkelen van een verkeerscirculatieplan voor de stad, of met vergelijkbare problematiek te maken gehad? Dan kom ik graag bij u of één van uw collega's langs om een interview te houden. U kunt dit doen door bij voorkeur per e-mail aan te geven of u hier ook interesse voor heeft. Ik zal dan zo spoedig mogelijk contact met u opnemen voor een afspraak. De interviews wil ik graag gaan houden in de periode vanaf maandag 23 november tot en met vrijdag 18 december 2009.

Uit de interviews zal een advies voortvloeien voor de gemeente Zwolle. Welke lessen er zijn te trekken voor het participatieproces. De resultaten van het onderzoek kunnen dan vervolgens worden meegenomen in de planvorming voor een te maken verkeerscirculatieplan voor Zwolle.

Uw gemeente kan ook baat hebben bij de resultaten van dit onderzoek, omdat in de ervaringen van andere gemeenten ook lessen kunnen zitten voor de opgaven van uw stad. Bij deelname van het interview zal uw gemeente ook een exemplaar van het onderzoeksverslag worden toegestuurd als deze gereed is.

Ik zie uw reactie graag tegemoet.

Met vriendelijke groet,  
Tsjerk Klaas Veninga

T 038 498 32 66  
E tk.veninga@zwolle.nl



## Bijlage II: Interviewschema

### Introductie onderzoek

- Aanleiding onderzoek.
- Probleem, doel en vraagstelling.
- Voorwaarden interview.
- Opname interview: vragen of het gesprek mag worden opgenomen.

### A. Introductie

1. Wat is uw functie binnen de gemeente?
2. Wat zijn de verkeersontwikkelingen van de laatste decennia in de stad geweest?
3. Wat waren de problemen op het gebied van verkeer en vervoer?
4. Welk project heeft uw gemeente gevoerd met betrekking tot deze problematiek?
5. Wat was voor het project het beoogde product?  
(strategisch, tactisch, operationeel plan)

### B. Hoe is het participatieproces vooraf bedacht?

6. Welke vorm(en) van participatie is (zijn) voor het project gekozen?  
(e-spraak, klankbordgroep, stadsdebat, projectgroep, netwerkteams, werken met ambassadeur)
7. Op welk schaalniveau was het project georganiseerd?  
(buurt/locatie, regio, stad, wijk/dorp)
8. Waarom is (zijn) voor deze vorm(en) van participatie gekozen? Wat waren de verwachtingen?  
(actieve deelname, begrip, cohesie, compromis, draagvlak beleid, draagvlak proces, ervaringsuitwisseling, imago, inzicht wat erin de samenleving speelt, kennis verrijken, ideeën genereren, samenwerking bevorderen, verantwoordelijkheid nemen/versterken, weerstand/omgaat met)
9. Welke rol(len) kregen de participerende partijen toebedeeld?  
(informerende, raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen)

### C. Hoe verliep het participatieproces?

10. Wie waren de belangrijkste participerende partijen?
11. Hoe en wanneer werden belanghebbenden bij het project betrokken?
12. In welke fase(n) van het project heeft participatie (inspraak) plaatsgevonden?
13. Werd de gekozen vorm van participatie ook op prijs gesteld door de betrokkenen?
14. Zijn er pijnpunten van de gesprekspartners te benoemen met betrekking tot het participatieproces (de inspraak)?  
(geen inspraak meer, niet luisteren)

### D. Hoe zou uw gemeente in uw situatie bij een toekomstig soortgelijk project het participatieproces aanpakken?

15. Als de gemeente achteraf terugkijkt, is alles gegaan zoals bedacht en verwacht van te voren?  
(tijd, geld, organisatie, communicatie)
16. Is de gemeente tevreden over het resultaat van het beoogde product?
17. Is de gemeente tevreden over de aanpak van het participatieproces?  
(slagvaardigheid gekoppeld aan doelmatig, zorgvuldigheid gekoppeld aan doeltreffend)
18. Welke lessen zijn te trekken uit het participatieproces?



## Bijlage III: Communicatiemiddelen

Doel communicatie	Eenzijdige menings- en ideeënvorming		Gezamenlijke menings- en ideeënvorming		Handelings-afstemming
	Kennisvermeerdering	Beïnvloeding	Kennisvermeerdering	Beïnvloeding	
Aard communicatie	Eenzijdige communicatie		Meerzijdige communicatie		
	Info-in	Info-uit	Info-uitwisseling	Overtuiging	Overtuiging, onderhandeling
Communicatiemiddel					
Survey, interview, panelonderzoek, fotopreferentiemethode, evaluatie-onderzoek, ideeën-/klachten-formulier, deskundigenadvies, observatie, hoorzitting, referendum	X				
Folder/brochure/pamflet, nieuws-brief, advertentie/reclame, lezing, startnotitie, rapport, instructie		X			
Tentoonstelling, berus, markkraam		X	(X)		
Creatieve groepsessies, studiegroepen			X		
Klankbord- begeleidingsgroep			X	(X)	
Tribunaal, politieke jury, debat			(X)	X	
Publieke bijeenkomsten met inleiding en discussie (zaal/forum), huis- aan huisbezoek, internetdiscussie			X	X	
Stuur-, project-, werkgroep			X	X	X

(Bron: Pröpper en Steenbeek, 1999: 108-109)